

La Responsabilité DES Administrations publiques en matière de police

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1943, à 14 heures

PAR

Claude TROUILLAS

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. WALINE, Professeur
J.-J. CHEVALLIER, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1943

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Nom du Candidat : **TROUILLAS.**

Prénom : **Claude.**

Date de la soutenance :

Numéro d'ordre :

(Ces deux mentions seront complétées par le service de la Bibliothèque)

TROUILLAS (Claude). — La Responsabilité des Administrations publiques en matière de police. — *Paris, Impr. M. Lâvergne, 1943, in-8°, 192 pages.*

(Thèse de Droit, Paris, 1943,
N°).

TROUILLAS (Claude). — La Responsabilité des Administrations publiques en matière de police. — *Paris, Impr. M. Lâvergne, 1943, in-8°, 192 pages.*

(Thèse de Droit, Paris, 1943,
N°).

TROUILLAS (Claude). — La Responsabilité des Administrations publiques en matière de police. — *Paris, Impr. M. Lâvergne, 1943, in-8°, 192 pages.*

(Thèse de Droit, Paris, 1943,
N°).

TROUILLAS (Claude). — La Responsabilité des Administrations publiques en matière de police. — *Paris, Impr. M. Lâvergne, 1943, in-8°, 192 pages.*

(Thèse de Droit, Paris, 1943,
N°).

RECEIVED THE FIRST OF JANUARY

RECEIVED

1872



La Responsabilité
DES
Administrations publiques
en matière de police

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1943, à 14 heures

PAR

Claude TROUILLAS

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. WALINE, Professeur
J.-J. CHEVALLIER, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, RUE SAINT-JACQUES, 289

—
1943

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A mes Parents.

INTRODUCTION

Par le mot police on désigne à la fois la police administrative et la police judiciaire. D'après le Code du 3 Brumaire an IV « la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Elle se divise en police administrative et police judiciaire. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public ; elle tend principalement à prévenir les délits. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre ; elle en rassemble les preuves, en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Pour de nombreux auteurs la police administrative seule mériterait son nom de police, la police judiciaire n'étant que l'auxiliaire de la justice répressive. Le rôle essentiel de la police administrative est donc de prévenir les délits (1) ce qui n'exclut pas un pouvoir de répression. « La police administrative prévient, sans aucun doute, en réglementant, en formulant des ordres ou des défenses individuels, écrit M. Rolland (2), mais elle réprime aussi en employant la force pour assurer le respect de ses ordres et défenses sans recourir à l'intermédiaire du juge. La police administrative est celle qui a pour

(1) Voir conclusions du commissaire du gouvernement Gauvain, dans l'arrêt Armand et Chenevaz, 6 juillet 1888, 602.

(2) Précis de droit administratif, 1938, p. 353.

objet d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public, soit en prévenant les troubles par des réglemmentations, des ordres, des défenses, soit en réprimant les désobéissances par l'emploi direct de la force matérielle ». Quand elle réprime, la police administrative n'a pas l'intention de punir (3). Des troubles éclatent sur la voie publique, la police procède à certaines arrestations. Les manifestants appréhendés devront être relâchés, s'ils n'ont commis aucun délit, dès que le calme sera survenu. On peut dire que même en réprimant la police administrative poursuit son rôle préventif ; elle réprime afin de prévenir l'extension du désordre ou sa continuation (4).

Quelques difficultés surgissent du fait que certains agents appartiennent à la fois à la police administrative et à la police judiciaire. Ce sont principalement les préfets, les maires, les commissaires de police, les gendarmes. Il faut donc déterminer chaque fois en quelle qualité ils ont agi, car il s'ensuit un problème de compétence qui réagit sur la question de responsabilité. En s'aidant de la jurisprudence, on peut dire que ces agents relèvent de la police judiciaire, lorsqu'ils concourent à la répression d'une infraction à la loi pénale, ou lorsqu'ils se trouvent agir sur les ordres d'un supérieur hiérarchique, qui appartient sans conteste au ser-

(3) Voir dans le tome X de l'Encyclopédie : Detton, la police administrative, 10.50.3.

(4) La raison d'être de la police administrative a été bien mise en lumière par M. Rolland : « Dans bien des cas, réprimer ne suffit pas. L'effet préventif des peines n'existe pas toujours. Enfin, très souvent, il est plus sage ou plus sûr de prévenir le mal que de le châtier une fois qu'il est apparu... Pour lutter contre l'ivresse et l'alcoolisme, on peut punir les ivrognes ; il est plus sûr de réglementer l'ouverture des cabarets et la vente des boissons alcooliques. »

vice judiciaire. Un agent de police, en poursuivant un malfaiteur, blesse un passant ; s'agissant d'un acte se rattachant à l'instruction judiciaire, la compétence est judiciaire (5), au contraire le fait pour des gendarmes de conduire au poste une personne trouvée en état d'ivresse relève de la police administrative (6) ; il s'agit d' « une mesure d'ordre public, l'ivrogne devant être retenu jusqu'à ce qu'il ait recouvré sa raison ». Si sur les instructions du ministère public un commissaire de police refuse de donner suite à un jugement d'expulsion obtenu par un propriétaire à l'encontre d'un de ses locataires, la question est de la compétence judiciaire (7).

La police administrative qui fera seule l'objet de cette étude, se divise en police générale et en polices spéciales. La première relève du chef de l'Etat pour tout le territoire et des Préfets pour chaque département (8) ; dans chaque commune, partout où la police n'a pas été étatisée, elle appartient au maire et prend le nom de police municipale ou rurale suivant l'endroit où elle s'exerce. Les polices spéciales s'occupent chacune d'un objet déterminé,

(5) Société électrique de Belchamp, 29 juillet 1927, S. 27-3-128 ; dans le même sens : Vve Riveill, Trib. confl., 11 juillet 1927, S. 28-3-5 ; Trib. confl., 25 mars 1889, D. 90-3-65 ; Robin, Trib. confl., 9 décembre 1911, S. 14-3-92 ; Lefebvre, Trib. confl., 15 novembre 1913, S. 20-3-47 ; Devos, 2 novembre 1932, 898.

(6) Dames Dionnet et Proton. Trib. confl., 13 décembre 1913, S. 20-3-47.

(7) Soyer, 11 mai 1934, D.H. 34-353 ; Carné, 18 décembre 1935, 1206.

(8) Depuis une loi du 19 avril 1941, un nouvel échelon administratif a été créé : la région avec, à sa tête, un préfet régional. Pour les attributions de police de ce nouveau personnage, voir la thèse de Gay : Le préfet régional, p. 153 à 207.

come par exemple la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres.

La compétence du chef de l'Etat, en matière de police générale, n'exclut pas celle des autorités administratives inférieures, lesquelles sont seules à même d'adapter au cadre local des mesures prises pour l'ensemble du territoire. Il faut toutefois noter que leur liberté d'action n'est pas complète ; elles peuvent aggraver et non pas atténuer l'effet des dispositions de l'autorité administrative supérieure. (9) Qu'elle s'exerce à l'échelon national, régional, départemental ou local, la police a toujours en vue la réalisation du même idéal, à savoir le maintien de l'ordre public. Il est très difficile de donner une définition de l'ordre public, car c'est une notion toute relative. Ce qui est considéré comme ordre public en régime autoritaire ne l'est plus en régime démocratique, ce qui est ordre public dans une grande ville ne l'est pas forcément à la campagne ; l'ordre public ne peut être également envisagé de la même façon en temps de paix et en temps de guerre. Par ordre public, on entend d'abord tout ce qui concerne la tranquillité publique. Les voies publiques sont faites pour circuler et non pour que les citoyens y voient leurs querelles politiques ou autres. La police administrative doit donc veiller au maintien du bon ordre tant moral que matériel ; l'ordre public, c'est aussi la sécurité publique. C'est ainsi qu'au cours de fêtes organisées par la municipalité, la police doit prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les accidents ; l'ordre public enfin, c'est la salubrité publique. Prendre des précautions pour éviter les épidémies, est un des rôles du service de police. La tâche qui s'offre donc à la police admi-

(9) Labonne, 8 août 1919, S. 24-3-46.

nistrative est immense. On ne peut procéder que par énumération, sans avoir la prétention de ne rien omettre. C'est d'ailleurs bien ce qui ressort des termes mêmes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 sur l'objet de la police municipale. (10)

La police, en agissant, restreint les droits et les libertés des particuliers. Elle ne peut le faire que si un motif d'ordre public est en jeu et son intervention doit se limiter strictement au rétablissement de l'ordre public. Si elle sort de son domaine, n'engagera-t-elle pas sa responsabilité en cas de dommages ? Si elle ne peut agir que pour un motif d'ordre public, doit-elle le faire toutes les fois que l'ordre public est intéressé ? Son inaction dommageable sera-t-elle toujours répréhensible ? Sa responsabilité enfin pourra-t-elle être engagée au cas où, ayant bien agi pour un motif et dans un but d'ordre public, elle a occasionné des dommages ? Si par exemple, pour mettre fin à un désordre, les agents font usage de leurs armes contre des manifestants, et en tuent ou blessent plusieurs, la responsabilité du service de police pourra-t-elle être déclarée ? C'est la question de savoir si la police peut se servir impunément de tous les moyens en son pouvoir pour maintenir l'ordre ou s'il ne lui appartient pas de les graduer, de les adapter au but poursuivi. Dans quels cas, sous quelles conditions, le service de police est-il responsable de ses actes dommageables ? Tel est l'objet de la présente étude. Cela suppose admis que la puissance publique peut être engagée pour son service de police. Pendant longtemps, la solution négative a prévalu. Avant donc

(10) « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment... »

d'étudier la technique même de la responsabilité du service de police, il convient d'en retracer, dans une première partie, l'évolution historique, comment on est passé de l'irresponsabilité à la reconnaissance de cette responsabilité. La deuxième partie sera consacrée à l'étude de la responsabilité du service de police pour faute et la troisième partie à celle de la responsabilité sans faute, c'est-à-dire aux cas d'application de la théorie du risque.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION HISTORIQUE

Cet examen peut paraître superflu puisque le principe de la responsabilité des administrations publiques est admis sans discussion à l'heure actuelle (1). Cependant si l'on veut comprendre les conditions exigées présentement par la jurisprudence pour qu'une personne, lésée par l'illégalité d'un acte de police ou le fonctionnement défectueux du service de police, obtienne une indemnité, il faut jeter un regard en arrière et ne pas oublier que, dans bien des questions, c'est l'histoire qui fournit une bonne part de l'explication.

La responsabilité des administrations publiques en matière de police doit être examinée dans le cadre général de l'évolution de la responsabilité administrative et en liaison avec les questions de compétence. La période qui va jusqu'aux débuts du xx^e siècle est particulièrement confuse en matière de responsabilité du service de police ; ce n'est d'ailleurs pas d'une responsabilité ou d'une irresponsabilité des administrations publiques dont il faut parler, mais de l'irresponsabilité de l'Etat et de la responsabilité des collectivités locales, pour lesquelles

(1) Seuls font exception les actes dits de gouvernement.

l'évolution a été singulièrement embrouillée et complexe. Dans les 1^{res} années du xx^e siècle, la dualité des solutions a finalement fait place à une solution unique sur le plan de la compétence et sur celui de la responsabilité. Comment s'est effectuée cette unification qui permet de parler aujourd'hui de responsabilité des administrations publiques lato sensu ?

SECTION I. — L'ÉTAT

§ 1. — *La théorie*

L'apparition de tout régime nouveau n'implique pas un changement complet dans tous les domaines ; il n'y a jamais rupture totale avec le passé ; la Révolution, si elle a mis fin à bien des abus, a fait sienne certaines doctrines qui avaient cours sous l'Ancien Régime. C'est le cas en matière de responsabilité ou plutôt d'irresponsabilité de la puissance publique. Le Roi est souverain ; il ne peut mal faire ; il est infaillible. Le théorème de la souveraineté implique comme corollaire l'irresponsabilité. Cette théorie est adoptée par la Révolution ; il y a un simple transfert de la souveraineté de la tête du Roi sur la tête de la Nation ; la souveraineté change de titulaire, mais n'affecte en rien les conséquences du principe. Seule la loi peut prévoir pour l'Etat la mise en jeu de sa responsabilité. Avec l'avènement du régime impérial, la doctrine est encore plus affirmée : la puissance publique est irresponsable. La jurisprudence et la doctrine vont apporter encore à ce principe des aliments nouveaux. L'arrêt Blanco du 8 février 1873 (2) qui donne com-

(2) S. 1873-2-153.

pétence à la juridiction administrative pour les actions dirigées contre l'Etat, agissant en dehors de son domaine privé, déclare que la responsabilité qui peut incomber à l'administration n'est *ni générale, ni absolue*, qu'elle a ses règles propres qui varient avec les besoins du service. C'est surtout Laferrière (3) qui, par sa distinction des actes d'autorité et de gestion, va prolonger de quelques années le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière de police. L'Etat est envisagé comme une double personne ou une personne unique à double face tantôt agissant comme personne morale, tantôt comme puissance publique. Il fait soit des actes de gestion, soit des actes de puissance publique. Les actes de gestion sont « ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services publics et non comme dépositaire d'une part de souveraineté. Les facultés que l'administration exerce dans l'accomplissement de ces actes n'excèdent pas, en général, celles que les citoyens possèdent en vertu du droit privé ou qu'ils peuvent s'attribuer par des stipulations librement consenties... l'intérêt public les motive, mais en général la puissance publique n'y intervient pas ; au contraire, ces facultés ne sont plus égales entre les individus et l'administration, lorsque celle-ci exerce la puissance qui lui a été déléguée. Ce n'est plus alors le principe d'égalité qui domine, mais au contraire le principe d'autorité : droit de commandement d'un côté, devoir de soumission de l'autre. Les actes que l'administration accomplit en vertu de cette délégation, les règles qu'elle édicte, les droits qu'elle confère, les injonctions ou les interdictions qu'elle prononce

(3) Traité de la juridiction administrative. Tome I, p.478 et 484.

portent l'empreinte d'un pouvoir propre : ce sont des actes de puissance publique ». Les actes de police sont au premier chef des actes de puissance publique et par suite n'engendrent aucune responsabilité (4). Pendant tout le xix^e siècle une telle solution est maintenue ; il faut toutefois noter deux exceptions, une exception de courte durée et une exception permanente (5).

1^o Exception dans le temps.

A la fin du second Empire quelques arrêts admettent la responsabilité de l'Etat en matière d'actes de police. Dans l'arrêt Corbière (C. E. 15 mai 1869-480) le ministre avait soutenu la thèse habituelle de l'irresponsabilité de l'Etat : « ce principe d'irresponsabilité, si souvent proclamé en faveur de la police judiciaire, même lorsqu'elle porte atteinte à l'honneur et à la liberté des citoyens, doit être admis *à fortiori* pour la police administrative... ». L'arrêt décide cependant que c'est en vain que l'on prétendrait que l'Etat ne peut être déclaré

(4) « Si l'on cherche à se rendre compte des différences que présente la responsabilité de l'Etat, selon les diverses fonctions qu'il est appelé à remplir, on voit que sa responsabilité est d'autant plus restreinte que cette fonction est plus élevée. L'Etat est exempt de toute responsabilité pécuniaire quand sa fonction confine à la souveraineté. En ce qui touche les actes de la fonction administrative, la responsabilité est en raison inverse de la puissance dont l'administration est investie ; elle est rarement engagée par les actes de puissance publique, plus souvent par les actes de gestion faits en vue du service public, plus encore et conformément aux règles du droit commun, par les actes faits par l'Etat dans l'intérêt de son domaine privé. » (Laferrière, Tome II, p. 184.)

(5) Il faut signaler le cas de la responsabilité en matière contractuelle, ce que l'on appelle le fait du prince. Seule est envisagée ici la responsabilité extra-contractuelle.

responsable des erreurs commises par ses agents dans l'exercice d'un pouvoir de police ; un arrêt Mallet (C. E. 6 avril 1870-404) reconnaît le droit à une indemnité pour le dommage causé au requérant par un coup de feu tiré par un brigadier de gendarmerie, qui l'avait pris pour un contrebandier. Cette admission temporaire de la responsabilité s'explique, si l'on se reporte à la date à laquelle elle a lieu ; l'Empire autoritaire a fait place à l'Empire libéral ; dans le dialogue Etat-individu, la balance penche un peu moins fortement du côté de l'Etat. Il y a là aussi peut être une compensation à l'extension du domaine des actes de gouvernement, extension due au critère du mobile politique. Inversement, après l'avènement de la III^e République, il y aura recul de l'acte de gouvernement, par suite de la substitution au critère du mobile politique, de celui de la nature de l'acte, et retour en matière d'actes de police à la vieille théorie de l'irresponsabilité. La juridiction administrative est obligée de ménager les étapes, pour ne pas effaroucher l'administration active.

2° Exception dans l'espace.

C'est le cas du détournement de pouvoir : une telle exception est logique ; le fait d'utiliser un pouvoir de police, dans un but autre que celui pour lequel il est prévu, dénature celui-ci et la responsabilité est alors admise (6).

(6) Laumonnier-Carriol. Trib. confl., 5 mai 1877, S. 78-2-93. — Voir également les conclusions de Vavasour de Précourt, dans l'arrêt Larbaud, 23 juin 1882, D. 84-3-2.

§ 2. — *L'ébranlement porté à la théorie*

A. *Attaques indirectes.*

Les idées démocratiques à la fin du xix^e siècle prennent de plus en plus pied. Si l'on veut maintenir à l'Etat son prestige on veut aussi favoriser l'individu ; les principes d'équité s'introduisent, l'égalité des sacrifices veut que si un particulier est lésé et lui seul, il soit indemnisé. Mais comme l'administration conserve un grand prestige, on utilise le moyen du risque, soit sur le plan jurisprudentiel, soit sur le plan législatif. Un arrêt Cames de 1895 (S. 97.3.33) annonce la loi de 1898 sur les accidents du travail ; la loi de 1895 sur la révision des procès criminels a été l'occasion de discussions et d'objections contre la théorie traditionnelle. Le rapporteur de la loi, M. Béranger, déclare que « la conception d'un Etat impeccable et irresponsable n'est plus de notre siècle... cette prétendue doctrine de l'infailibilité de l'Etat, de son irresponsabilité n'est plus de notre temps ; c'est une thèse féodale et je regrette de la voir approuvée par le gouvernement » (7).

B. *Attaques directes.*

1^o Brèche due à la doctrine.

Ces attaques ont eu lieu contre la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion. Les auteurs qui la soutiennent ne s'entendent pas sur la classification de ces actes. Pour les règlements de police il n'y a évidemment aucune discussion

(7) Séance du 12 février. J.O., 1894, Sénat.

mais des divergences apparaissent en matière d'exécution des actes de police, que certains considèrent comme des actes de gestion. Hauriou substitue à la division bipartite classique une division tripartite (8). D'après lui « l'administration publique se produit sous trois modes ou par trois voies : la voie d'autorité, la voie de gestion publique et la voie de gestion privée ». « Lorsque l'administration agit par voie d'autorité et se trouve dans l'attitude du commandement, ...l'irresponsabilité de la puissance publique est considérée comme un principe » mais « dans bien des hypothèses où l'on se croirait au premier abord uniquement dans une situation d'autorité, en face d'une puissance publique irresponsable, on découvre que le fait dommageable peut se rattacher à l'exécution d'un service public ou à l'exécution d'opération administrative qui accompagne l'acte d'autorité ; et dès lors, à ce point de vue de l'exécution d'un service public, l'indemnité apparaît possible, car on se trouve dans une situation de gestion publique... il faut donc bien se garder de dire d'une façon absolue « l'Etat n'est pas responsable des mesures de police » ou bien « l'Etat n'est pas responsable en tant que puissance publique », cela dépend du mode par lequel s'exerce la police, si c'est par la voie d'autorité, c'est-à-dire par la voie réglementaire, il n'y a pas responsabilité, si c'est par la voie de gestion des services publics (et la gestion se glisse même dans les services de police) il y a responsabilité. »

2° Brèche due à la jurisprudence

Le peu de netteté de la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion a permis juste-

(8) Hauriou. Droit administratif. 5^e édition, p. 246.

ment d'arriver à l'admission de la responsabilité de l'Etat (9).

A la fois pour des considérations d'ordre international et des considérations d'équité, la jurisprudence a reconnu la responsabilité de l'Etat en matière de police des ports, sous l'apparence d'actes de gestion (10).

Ceux qui restent fidèles à la séparation entre actes d'autorité et actes de gestion critiquent les solutions jurisprudentielles. Michoud (11) reconnaît qu'il serait plus juste de classer les faits de ce genre dans les actes de police, « les officiers du port dirigeant les opérations des navires du port dans un but de sécurité, plus que dans le but d'assurer la conservation des ouvrages du port ».

Malgré cette faille dans la doctrine et la jurisprudence, le xix^e siècle se termine avec le maintien de la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat. Les mesures de police administrative, même entachées d'erreur et d'excès de pouvoir n'engagent pas la responsabilité pécuniaire de l'Etat (D. 84.3.2 et D.

(9) Comme l'a écrit M. Debeyre dans sa thèse sur la responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique, « cette théorie a le mérite d'être la brèche par laquelle va se glisser la responsabilité de l'Etat. Tant que celui-ci se trouve auréolé de la majesté souveraine, quel organisme aurait pu reconnaître sa responsabilité ? Tout change du jour où l'on commence à faire des distinctions et à découvrir des circonstances où l'Etat « descend de son piédestal » pour se mélanger à la foule des particuliers. Du moment que l'Etat contracte sur un pied d'égalité avec les individus, on ne voit plus pourquoi il ne supporterait pas, lui aussi, le terrible fardeau de la responsabilité ».

(10) Tysack, C.E., 6 mai 1881-469 ; Chedru et Craquelin, 27 juin 1890-620 ; Turnbull, 21 juillet 1882-705 ; Société du Lloyd anglais, 30 juillet 1897-590.

(11) Revue droit public, 1895 : De la responsabilité de l'Etat. T. III, p. 9.

93.3.66). Le principe de la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés à un particulier par l'insuffisance des mesures de police destinées à maintenir la sécurité publique est toujours écarté. « Le fait que les agents de l'administration n'auraient pas pris des mesures de police suffisantes pour empêcher des troubles ayant porté atteinte à la sécurité des particuliers n'est pas de nature à ouvrir un droit à indemnité contre l'Etat » (12). Un individu en traversant une place est atteint par la bourre d'un canon tiré par des saltimbanques, installés sur la voie publique et perd la vue. Sa demande d'indemnité est rejetée, « *considérant qu'il est de principe que l'Etat n'est pas en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents* » (13).

§ 3. — La faillite de la théorie

Avec le développement des idées démocratiques, de la notion de justice sociale, la théorie de l'irresponsabilité de la puissance publique allait paraître un anachronisme. « Pour bien des raisons de haute politique et d'équité, il est désirable que les préjudices causés par l'administration dans sa marche soient réparés par des indemnités pécuniaires. D'une part c'est une contrepartie de ses prérogatives ; l'administration use de pouvoirs exorbitants ; on est porté à se dire : qu'elle fasse, mais qu'elle paie ; d'autre part, si l'administration cause des pré-

(12) Biston. C.E., 5 mars 1880. S. 81-3-64.

(13) Lepreux. C.E., 13 janvier 1899. S. 00-3-1. Hauriou, dans sa note, critique particulièrement une telle décision.

judices à quelques-uns, c'est pour l'exécution des services publics, c'est-à-dire pour le bien de tous, et il serait souverainement injuste que les uns pâtissent pour les autres » écrivait Hauriou (14). Le renversement jurisprudentiel, dû principalement à l'œuvre des commissaires du gouvernement Teissier et Romieu, s'est effectué en deux temps, un premier arrêt ayant un caractère négatif et un second affirmant nettement la nouvelle doctrine :

1°) *L'arrêt Tomaso Greco.* (15)

Dans un village de Tunisie, un taureau furieux s'étant échappé, la foule se précipite à sa poursuite ; un coup de feu est tiré et blesse le sieur Tomaso Greco, qui se trouvait dans sa maison. Il accuse un gendarme d'être l'auteur du coup de feu et réclame une indemnité à l'Etat pour insuffisance du service d'ordre. Le ministre, pour refuser toute indemnité, se fonde sur le fait que les actes de police et les conditions d'exécution des mesures de police ne peuvent en aucun cas engager la responsabilité de l'Etat. Le Commissaire du gouvernement Romieu se prononce au contraire en faveur de l'admission de la responsabilité de la puissance publique, mais, après examen des circonstances, le Conseil d'Etat rejette la demande, « considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le coup de feu qui a atteint le sieur Greco ait été tiré par le gendarme Meyrigne, ni que l'accident dont le requérant a été victime puisse être attribué à une *faute du service public*, dont l'administration serait responsable ; que dès lors, le sieur Greco n'est pas fondé à demander l'an-

(14) Il s'agit plutôt d'une justification de la théorie du risque que de celle de la faute.

(15) C.E., 10 février 1905, S. 05-3-113, note Hauriou.

nulation de la décision par laquelle le ministre de la guerre a refusé de lui allouer une indemnité ». La distinction des actes d'autorité et des actes de gestion a fait faillite. Le commissaire du gouvernement Romieu montre d'ailleurs combien le mot police est élastique : « dans ce mot, on pourrait faire rentrer tout le droit administratif (il y a la police des cours d'eau, de la voirie, des ports, de la défense nationale, des cultes, des établissements insalubres, de l'industrie, de la sécurité, de la santé publique, etc...) ...on ne voit pas en vertu de quel texte ou de quel principe de droit le citoyen lésé par un vice d'organisation ou de fonctionnement du service public, par la faute de ceux qui le dirigent ou qui en sont les agents d'exécution, serait privé du droit d'obtenir réparation du préjudice souffert, par le seul motif que l'acte incriminé serait un acte de commandement ou que la mesure critiquée serait une mesure de police. En particulier, on ne comprendrait guère pourquoi, lorsqu'il s'agit de police de la sécurité publique, on refuserait *a priori* toute action en indemnité aux citoyens lésés par la faute du service public, alors qu'on fait droit de tout temps à des actions de cette nature en cas de faute ou d'imprudence des agents de l'Etat en matière de police des ports, laquelle est une des formes de la police de la sécurité ».

Teissier qui, dans l'arrêt Le Berre du 29 mai 1903 (16), défendait encore la distinction des actes d'autorité et de gestion, l'abandonne dans l'arrêt Féutry (17) : « La police et la gestion ne sauraient être ventilées ; elles se pénètrent sans cesse ; tout fonctionnement d'un service public implique l'exer-

(16) D. 04-3-89 et S. 04-3-121, note Hauriou.

(17) Trib. confl., 29 février 1908. D. 08-3-49.

cice de pouvoirs de police et inversement un très grand nombre d'actes de commandement pris en forme d'arrêtés de police, n'ont d'autre objet que d'assurer la gestion d'un service. Quand on examine les uns après les autres les actes administratifs que les auteurs ou les tribunaux classent arbitrairement dans l'une de ces deux catégories, on se rend compte qu'on les pourrait tout aussi bien comprendre dans l'autre. Prendre une semblable distinction purement métaphysique et sur la portée de laquelle personne n'a jamais pu se mettre d'accord pour faire la base d'un départ des compétences, ce serait poser aux malheureux justiciables des exigences insolubles et organiser dans ce pays, à l'état chronique, les conflits d'attributions. »

2°) *L'arrêt Pluchard.* (18)

Un sergent de ville, en procédant à l'arrestation d'un délinquant, renverse un passant, lequel, dans sa chute, se fracture une jambe. « Dans les circonstances où il s'est produit et en l'absence de toute imprudence ou négligence de la victime, cet accident... doit être attribué à une *faute du service public engageant la responsabilité de l'Etat.* »

Avec ces deux arrêts, la question est définitivement tranchée. Désormais, le requérant ne se verra plus opposer le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière de police, mais dans chaque cas le Conseil d'Etat examinera la demande et s'il reconnaît que la puissance publique a commis une faute — faute qui devra présenter certains caractères — il accordera une indemnité.

SECTION II. — LA COMMUNE (19)

Les questions de compétence ont dans ce domaine réagi singulièrement sur les questions de fond. Pour étudier l'histoire de la responsabilité en matière communale, on peut considérer deux périodes, la première allant jusqu'à 1889.

§ 1. — *La théorie jusqu'à 1889*

Contrairement à ce qui avait lieu pour l'Etat, la responsabilité des communes pour ce qui est de leur service de police, était entièrement reconnue, mais était mise en œuvre devant les tribunaux judiciaires et avait pour base les articles 1.382 et 1.384 du Code civil. Pourquoi une telle solution ? On peut en trouver des raisons à la fois d'ordre historique, juridique et pratique.

1^o) Justification historique.

Les communes sont des institutions vivantes que la Révolution n'a fait qu'intégrer dans le nouveau cadre administratif qu'elle créait ; ces communautés d'habitants ont un caractère essentiellement privé ; elles ont pour but la gestion du patrimoine commun, et l'amélioration du bien-être de leurs membres. La royauté, après s'être appuyée sur elles pour lutter contre les féodaux, s'est efforcée d'ail-

(19) Dans une étude générale de la responsabilité, il faudrait opposer l'Etat à ses démembrements : départements, communes, établissements publics, mais la question centrale étant ici la responsabilité en matière de police, il suffit d'opposer la commune à l'Etat, le département n'ayant pas une police propre.

leurs de leur retirer peu à peu toutes les fonctions de droit public qu'elles avaient pu s'arroger. Groupements privés à la fin de l'Ancien régime, elles le resteront aussi sous la Révolution jusqu'à l'an VIII. « On considère la commune comme une association privée, écrit Michoud (20), et si on lui reconnaît des droits de police, ce sont des droits de police en quelque sorte domestiques, assimilables aux droits de puissance publique. On la place dans une situation intermédiaire entre l'Etat et la famille, plus près de la seconde que du premier. » Ce caractère privé de la commune, persistant au cours de la première moitié du XIX^e siècle, va justifier la compétence judiciaire pour les actions en responsabilité dirigées contre cette collectivité.

2°) *Justification juridique.*

Jusqu'à l'arrêt Blanco, le fondement de la compétence administrative pour l'Etat repose sur deux lois de 1790 et de 1793, d'après lesquelles seul un tribunal administratif peut rendre l'Etat débiteur (21). Ces lois ne s'appliquent pas aux communes, ce qui permet de justifier pour elles la compétence judiciaire.

3°) *Justification pratique.*

La doctrine de l'irresponsabilité triomphait pour l'Etat ; il eut été dangereux d'appliquer la même solution pour les communes. Les agents de l'Etat sont entourés d'une auréole de moralité, dont ne bénéficient pas ceux de la commune ; il conve-

(20) Revue de Droit public, 1897, Tome I, p. 47.

(21) L'arrêt Rotschild, qui annonce l'arrêt Blanco, utilise la théorie de l'Etat débiteur (6 décemb. 1855. S.56-2-508).

nait qu'un contrôle juridictionnel existât. M. Politis, dans sa note sous l'arrêt Ville de Nîmes (Cass. 2 mai 1906. D. 69-1-97), reconnaît que « l'application de l'article 1.384 apparaissait comme une sauvegarde de la liberté et de la fortune des citoyens contre les entreprises illégales et les actes dommageables pour eux des autorités communales, qui ne présentent pas les mêmes conditions d'indépendance et de contrôle que les représentants de l'Etat ».

Ces trois raisons, historique, juridique et pratique, concouraient donc à l'application pour les communes de la compétence judiciaire, qui entraînait comme conséquence l'application des articles 1.382 et suivants du Code civil ; les rapports entre la commune et ses agents étaient considérés comme des rapports de commettant à préposés. Par suite, la jurisprudence judiciaire ne faisait pas de distinction entre les actes de gestion et les actes d'autorité (22). Le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits étaient d'accord avec la Cour de Cassation pour admettre la compétence judiciaire : « les règles relatives à la responsabilité civile de l'Etat ne sont point applicables à celle des communes », (Trib. Conflits. Veuve Desmolles, 7 mars 1874-247 ; Trib. Conflits Méjanel, 25 février 1888-207).

§ 2. — *La théorie depuis 1889*

A partir de 1889, une scission s'opère entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits d'une part et de la Cour de Cassation d'autre part, scission préparée par des arrêts capitaux.

(22) Article 1382 du Code Civil : « Toute faute quelconque... »

1°) *L'ébranlement porté aux raisons historique et juridique.*

a) Tout au long du XIX^e siècle, des lois sont intervenues, consacrant le caractère de collectivités publiques des communes et ont trouvé leur aboutissant dans la grande charte du 5 avril 1884. La commune n'apparaît pas d'une essence différente de celle de l'Etat. (23)

b) D'autre part, l'arrêt Blanco de 1873 consacrer l'abandon de la théorie de l'Etat débiteur. Désormais, les lois de 1790 et 1793 ne sont plus un obstacle à ce que l'on fasse application aux communes de la juridiction administrative. (24)

c) De plus, la Cour de Cassation en 1880 (D. 80-1-365) adhéra à la doctrine affirmée l'année précédente par le Tribunal des Conflits, d'après laquelle

(23) « Il doit, sauf texte contraire, y avoir identité entre l'Etat et la commune au point de vue de la compétence, et d'autre part, au point de vue du fond du droit, on ne peut davantage établir entre eux une différence. Si les actes de l'Etat sont soustraits, dans une mesure plus ou moins large, aux règles des articles 1382 et suivants du Code civil, c'est qu'on juge que ces articles ont été écrits pour régir les relations entre personnes privées et qu'ils sont inapplicables aux relations des particuliers avec la puissance publique. Il faut donc y soustraire la commune, comme l'Etat, si l'on estime qu'elle agit véritablement à titre de puissance publique. On ne pourrait échapper à cette double assimilation, au point de vue du fond et au point de vue de la compétence, qu'en démontrant que les règles spéciales applicables à l'Etat s'expliquent non par la théorie générale de la séparation des autorités administratives et judiciaires, mais par des considérations particulières à la personne morale Etat. » (Michoud. *Revue Droit public*, 1897).

(24) Les tribunaux administratifs n'ont pas tiré de suite toutes les conséquences qui devaient découler de l'arrêt Blanco ; voir les arrêts *Veuve Desmolles* et *Méjamel* précités, respectivement de 1874 et 1888.

le les demandes d'indemnité formées par les fonctionnaires communaux révoqués ou licenciés devaient être portées devant les tribunaux administratifs. C'était donc considérer que les règles du Code Civil étaient inapplicables et, par suite, ne plus voir dans les agents de la commune de simples préposés. Une telle solution rendait incompréhensible le maintien de la compétence judiciaire en ce qui concerne la responsabilité des services communaux en particulier le service de police.

d) Enfin, en 1889, l'arrêt Cadot (25) donnait compétence aux tribunaux administratifs pour toutes les actions mettant en jeu aussi bien la responsabilité de la commune que celle de l'Etat.

2°) *La faillite de la théorie.*

Malgré tous ces arrêts qui conduisaient à une identité de solution pour l'Etat et la commune dans le domaine de la responsabilité, sur le plan de la compétence, la Cour de Cassation ne lâchait pas prise. La raison pratique justifiait sa résistance. Le Conseil d'Etat s'était en effet bien reconnu compétent pour les actions en responsabilité contre les communes, mais appliquait forcément la doctrine qu'il avait pour celles intentées contre l'Etat, c'est-à-dire l'irresponsabilité de la puissance publique (26) (27). La Cour de Cassation, sur la base des

(25) C.E., 13 décembre 1889-1148.

(26) Dame Veuve Grandjean, C.E. 20 mai 1892-455 ; Cazeaux, 13 janvier 1893, D. 94-3-24 ; Maucci, C.E., 21 décembre 1900-804.

(27) Michoud justifia l'irresponsabilité de la commune en matière de police à l'aide des articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884 relatifs à la responsabilité des communes en cas d'émeutes. « C'est une responsabilité d'exception,

articles 1.382 et suivants reconnaissait la responsabilité des communes, tant pour des actes juridiques que pour des faits matériels. Une commune est responsable des blessures qu'un agent de police, dans l'exercice de ses fonctions, a faites à une personne en tirant des coups de revolver sur la foule (Canassi, 24 février 1880. D. 80-2-243, comparer avec l'arrêt Lepreux et noter l'injustice des solutions : une personne blessée par un agent de police municipal a droit à indemnité, une personne blessée par un militaire, assurant un service d'ordre au nom de l'Etat, n'y a pas droit). Un feu d'artifice est organisé par la commune, une personne est blessée pendant le tir, la responsabilité de la commune peut être engagée, si elle a commis des imprudence (Brueys, 7 décembre 1894. D.95-2-333). Si un accident se produit dans un cirque, dont l'architecte municipal a négligé de s'assurer de la solidité des arènes, la commune est responsable (Ville de Marseille, 23 juin 1897, D.97-1-480).

Au début du xx^e siècle, la théorie de l'irresponsabilité de l'Etat est abandonnée par la jurisprudence, de sorte que l'argument d'ordre pratique qui, jusqu'alors, pouvait expliquer la résistance de la Cour de Cassation, n'est plus valable. Dans un arrêt Ville de Boulogne-sur-Mer (28), la Cour montre qu'elle n'ignore point le revirement de la jurispru-

parce qu'elle existe en une matière où d'ordinaire la commune n'est pas responsable, celle des actes de police... Si la loi précise avec tant de soin les conditions de la responsabilité, c'est qu'elle n'est pas simplement l'application du droit commun et qu'en dehors du cas prévu, la négligence du maire en matière de police ne saurait engager la responsabilité communale. »

(28) Cass., 3 avril 1905, S. 06-1-353, note Appert.

dence administrative, mais, ne voulant pas céder d'un seul coup, elle fait sienne la théorie des actes d'autorité et de gestion que, juste à ce moment, le Conseil d'Etat vient d'abandonner : « attendu que, si une commune a dans la personne de son maire un représentant légal, dont les actes régulièrement faits l'obligent, par l'effet du mandat et dont les fautes commises dans l'exercice de ce même mandat, la rendent responsable envers les tiers, conformément au droit commun et par application de l'art. 1382 du C. civ., c'est dans le cas où la faute du maire se rattache à un acte de sa gestion communale, c'est-à-dire à un acte où il est réputé avoir agi comme mandataire chargé de cette gestion, mais qu'indépendamment de sa qualité de représentant de la communauté des habitants, le maire est un magistrat de l'ordre administratif investi d'une délégation directe de la puissance publique et que c'est en cette dernière qualité qu'il est appelé, le cas échéant, à exercer les pouvoirs de police que lui confie l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 ; qu'il suit de là que, si la faute à lui reprochée, consiste uniquement à n'avoir pas fait un usage suffisant des pouvoirs susdits, cette faute prétendue, qui constituerait d'ailleurs un pur acte d'administration échappant à l'appréciation de l'autorité judiciaire, ne saurait être considérée comme imputable à la commune dans les conditions des articles 1382 et 1383 du Code civil et, par conséquent, ne saurait donner ouverture contre celle-ci à une action en responsabilité basée sur les dispositions des dits articles. » C'est donc une invitation pour la victime à se pourvoir, en matière d'actes de police, devant les tribunaux administratifs. Un an après la Cour de Cassation est prise de remords ; après avoir fait un pas en avant, elle fait deux pas en arrière. Dans un ar-

rêt Ville de Nîmes (29), elle déclare, revenant à son ancienne jurisprudence, que les règles relatives à la responsabilité civile de l'Etat ne sont pas applicables à celle des communes. Mais ce recul n'était que passager. Sous l'influence, sur le terrain de la compétence de l'arrêt Feutry, et sous l'influence sur le terrain du fond de l'admission de plus en plus confirmée de la responsabilité de l'Etat (arrêt Pluchard) la juridiction judiciaire se désiste. Dans un arrêt Veuve Itier (30), le Tribunal se déclare incompetent pour connaître d'une action en dommages-intérêts intentée contre une commune à raison du fait de l'un de ses agents ; l'évolution est confirmée par un arrêt de Cassation de 1912. (31)

Il faut toutefois noter la jurisprudence dissidente de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation. Celle-ci considère encore les agents de la commune comme de simples préposés et par suite leur fait application des règles du Code civil. (32)

Cette solution est, à juste titre, fortement critiquée, comme portant atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et brisant l'harmonie de l'œuvre jurisprudentielle.

(29) Cass., 2 mai 1906, S. 07-1-129, note Appert : La Cour semblait fonder sa décision sur le fait qu'il s'agissait d'un acte d'un agent de police, à ses yeux simple préposé de la commune, alors que dans l'arrêt de 1905, on était en présence de l'acte d'un maire. Une telle distinction est tout à fait critiquable.

(30) Trib. Toulouse, 21 juillet 1909. S. 11-2-281, note Mestre.

(31) Commune d'Eyguières. Cass., 26 février 1912. S. 14-1-17, note Mestre. Dans le même sens D.H. 1925-218 et D.H. 1931-68.

(32) D. 30-1-161, note Appleton et D. 32-1-16, note Appleton.

SECTION III. — CONCLUSION

Désormais, l'unification est faite ; toutes les collectivités publiques sont soumises au même régime, à savoir celui de la responsabilité. Cela ne veut pas dire qu'elles seront responsables dans tous les cas.

Pour que le requérant obtienne satisfaction, il devra prouver que l'administration a commis une faute, laquelle devra présenter certains caractères. Toutefois, dans quelques circonstances exceptionnelles, il sera dispensé de faire cette preuve. Il suffira qu'il établisse un lien entre le dommage qu'il a subi et l'attitude de l'administration ; le fondement de la responsabilité n'est alors plus le même. Le risque se substitue à la faute.



DEUXIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE

Dans toute étude sur la responsabilité de la puissance publique, quelque soit le service envisagé, il est nécessaire de placer en une sorte d'épigraphe les considérants de l'arrêt Blanco :

« Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés... »

Inexact pour ce qui est de l'étendue de la responsabilité depuis le début du ^{xx}^e siècle, réserve faite cependant des actes de gouvernement, cette formule resté toujours vraie pour ce qui est du caractère de cette responsabilité. Ce que les arrêts désignent sous l'expression « faute de service » n'a rien de commun avec la faute du droit privé. Les juges administratifs l'apprécient différemment suivant les cas d'espèces. Alors qu'en droit civil on

apprécie la faute *in abstracto*, d'après le critérium du bon père de famille, ici la nature du service joue un rôle primordial (33). « Ce qui est vrai, c'est que toute erreur, toute négligence, toute irrégularité n'entraînera pas *nécessairement* la responsabilité pécuniaire de la personne publique. Il appartient au juge de déterminer, dans chaque cas d'espèce, s'il y a une faute caractérisée du service de nature à engager sa responsabilité et de tenir compte à cet effet à la fois de la *nature de ce service, des aléas et des difficultés qu'il comporte, de la part d'initiative et de liberté dont il a besoin, en même temps que de la nature des droits individuels intéressés, de leur importance, du degré de gêne qu'ils sont tenus de supporter, de la protection plus ou moins grande qu'ils méritent et de la gravité de l'atteinte dont ils sont l'objet* », écrivait le commissaire du gouvernement Romieu dans ses conclusions sur l'affaire Tomaso Greco. Depuis 1905, la jurisprudence administrative s'est conformée à ces préceptes et les a abondamment illustrés. Dans les services publics qui se rapprochent soit par leur nature, soit par leurs procédés, des services privés, la responsabilité est beaucoup plus facilement admise que pour des services qui sont le monopole de la puissance publique, comme la justice et la police. Pour le service de la police, deux raisons expliquent pourquoi les tribunaux administratifs ne mettent pas à sa charge la réparation de toute faute quelconque de sa part. La première raison qui vient à l'esprit, c'est l'argument historique, le fait que le service de po-

(33) A la différence de ce qui se passe en droit privé, le requérant peut n'apporter qu'un commencement de preuve (Cf. Camps, 6 février 1903-99), le juge complètera...

lice a été le dernier bastion de l'irresponsabilité (34) ; mais cette raison est insuffisante, car pourquoi, maintenant que la responsabilité est reconnue en ce domaine, ne pas l'admettre largement, pour n'importe quelle faute ; c'est ici qu'intervient la deuxième raison, tirée du caractère particulier du service de police, la raison en somme technique. La police a en vue le maintien de l'ordre public, ce qui implique des contacts permanents avec les citoyens sous toutes les formes ; il n'est pas douteux que de ces rapports peuvent résulter des dommages soit aux biens, soit aux personnes. On ne peut admettre qu'un service qui a une tâche si délicate à remplir et primordiale pour la vie d'un Etat soit déclaré responsable pour ses moindres fautes (35). Certains

(34) « La faute de service se construit en fonction de variables très nombreuses. Les circonstances de temps, de lieu, le service, la section de service, la victime, tout cela doit entrer en considération. Il y faut ajouter un dernier élément de relativité, le facteur évolution. Au début du siècle encore l'irresponsabilité était la règle en matière de police... L'existence de la faute lourde en matière de police apparaît aujourd'hui comme le vestige de cette rigueur disparue. » (Colliard, *Le préjudice dans la responsabilité administrative*, p. 292).

(35) Note Bonnard, sous l'arrêt Garcin, au S. 31-3-97 :

« La responsabilité en matière administrative n'est pas, quant à son étendue, d'un type unique qui se retrouve toujours et partout. Au contraire, il faut distinguer entre services publics administratifs et faire varier avec eux l'étendue de la responsabilité de l'administration qui peut être provoquée par leur fonctionnement. Si la responsabilité est assez large pour certains, elle sera plus étroite pour d'autres. C'est ainsi que parmi les services comportant une responsabilité étroite doivent figurer les services de police... », et plus loin : « la prise en considération du service n'a pas fait revenir la jurisprudence à l'irresponsabilité en matière d'actes de puissance publique. Seulement on a compris qu'il fallait, dans l'intérêt du service, graduer l'étendue de la responsabilité selon les services et ne pas l'admettre identique pour tous. On s'est rendu compte que pour les services dont les inter-

prétendent que reconnaître trop facilement la responsabilité du service, ce serait l'amener à s'abstenir dans la plupart des cas, mais l'argument n'a pas la portée qu'on veut bien lui donner, car aujourd'hui les tribunaux administratifs sanctionnent aussi bien l'abstention que l'action. Il faut donc s'en tenir, pour justifier les obstacles mis par la jurisprudence à la reconnaissance de la responsabilité du service de police, à la nature spéciale présentée par ce dernier. Une raison moins avouable, la sauvegarde des caisses publiques, vient enfin justifier une telle solution. (36)

Grâce aux nombreux arrêts qui ont été rendus depuis le début du xx^e siècle, on pourrait penser qu'il est possible de dresser un tableau comprenant d'un côté la nature du service public et, en regard, le degré de gravité de faute nécessaire pour engager sa responsabilité. M. Appleton (37) a tenté de

ventions sont fréquentes, subordonnées à des conditions délicates à apprécier, exposées à des risques d'erreurs et qui, ainsi, peuvent causer fréquemment des dommages, il convenait de restreindre la responsabilité en ce qui les concerne, qu'il fallait par suite n'admettre la responsabilité qu'en cas de faute du service public ayant une certaine gravité. On a vu alors que les services de police rentraient précisément dans cette catégorie de services qui, à raison de leur nature, exigent une responsabilité limitée. Si l'on n'est pas revenu pour eux à l'ancienne règle de l'irresponsabilité, on a voulu, au moins, dans l'intérêt même de leur bon fonctionnement, qu'il ne puisse y avoir responsabilité qu'en cas de faute grave du service ».

(36) Note Appleton au D. 20-3-1.

« Le service de police a besoin de liberté. Le souci des responsabilités pécuniaires, de leurs répercussions sur le budget, paralyserait les initiatives, surtout en matière de police municipale, si la plus légère erreur pouvait se traduire par des condamnations onéreuses. » Comme on l'a vu, l'argument du danger d'abstention de la part de l'administration n'est pas pleinement justifié.

(37) Même note.

faire ce travail, en distinguant les actes de quasi-souveraineté (il entend par là les actes concourant à l'exécution des peines criminelles), les actes de police et les actes de gestion et en exigeant pour chacune de ces catégories une faute d'un degré de gravité allant en décroissant. Une telle classification a donné lieu à des critiques (38), du fait entre autres que l'on ne s'entend pas sur le domaine recouvert par le mot « police » (39). A supposer même que l'accord se réalise à ce sujet, il y a lieu de tenir compte, pour ce service de police, d'un certain nombre de facteurs, comme les circonstances de temps et de lieu. Il s'agit donc de tirer de l'étude de la jurisprudence l'expression d'une tendance, plutôt que l'établissement d'un principe que de trop nombreuses exceptions viendraient affaiblir.

Il convient d'étudier d'abord la faute de service en elle-même et de voir en second lieu si elle disparaît ou, au contraire, peut subsister lorsqu'apparaît ce qu'on appelle la faute personnelle, faute imputable à un agent du service public. C'est là le problème du non cumul ou du cumul des fautes.

(38) Voir Duez, responsabilité de la puissance publique.

(39) Voir la critique de M. Bonnard sous l'arrêt Garcin précité.

CHAPITRE PREMIER

LA FAUTE DU SERVICE DE POLICE

Le service de police peut causer des dommages dans son fonctionnement matériel ou dans l'exécution de décisions reconnues illégales. Dans quelles conditions sera-t-il déclaré responsable ? Certaines circonstances, comme, par exemple, le temps de guerre, ne pourront-elles pas rendre plus difficile ou même parfois impossible la mise à sa charge de toute responsabilité ? L'attitude de la victime ne pourra-t-elle pas également jouer un rôle dans la fixation de cette responsabilité quant à son existence même et à son quantum ? Enfin, dans le cas où cette responsabilité sera admise, quelle sera la collectivité qui en supportera les conséquences, quel sera le patrimoine qui devra indemniser la victime ?

SECTION I. — DOMMAGES DUS AU FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DU SERVICE

On admet aujourd'hui que le service de police, comme tout autre service d'ailleurs, peut engager sa responsabilité aussi bien par son attitude passive que par des actes positifs. Mais il n'en a pas toujours été ainsi ; l'action a été sanctionnée bien avant l'abstention. En conservant cette évolution historique, il faut examiner le cas du mauvais fonctionnement du service et ensuite celui du défaut de fonctionnement provisoire ou définitif.

§ 1. — *Le service de police a mal fonctionné*

Les deux premiers arrêts qui ont mis fin au principe de l'irresponsabilité du service de police, c'est-à-dire les arrêts Tomaso Greco et Pluchard, n'apportent pas une grande précision sur la question. De l'examen des circonstances, les juges administratifs ont déclaré qu'il n'y avait pas faute de service dans la première espèce, alors qu'ils ont pensé qu'elle existait dans la seconde ; mais ils n'ont donné aucun qualificatif à cette faute. Depuis, de nombreux arrêts ont clarifié la question. Suivant le lieu où s'est produit le dommage, la responsabilité sera plus ou moins largement admise. A l'occasion de l'inauguration du buste d'un ancien Président du Conseil, éclate une contre-manifestation ; des protestataires brisent le buste ; une bagarre se déclenche ; un agent de police, manquant de sang-froid, fait usage de son revolver et tue un manifestant. Le Conseil d'Etat admet la responsabilité de la puissance publique, parce qu'il y a faute grave (1). L'annotateur anonyme de l'arrêt constate que, dans l'organisation de police, « tous les procédés de répression ne peuvent être pareillement admis, quelles que soient les circonstances. Cette discrimination paraît, en effet, nécessaire : il peut exister certaines manifestations pour lesquelles des blessures mortelles causées à un manifestant apparaissent comme disproportionnées à l'objet et à la nature de la manifestation. L'emploi d'un personnel de police suffisamment nombreux permettrait, en pareil cas, d'éviter des effusions de sang aussi graves. Mais il semble nécessaire de remarquer que

(1) Dame Vve Guiraud, 18 mars 1932. S. 32-3-118.

la responsabilité de l'administration ne peut, en pareil cas, être engagée que par des circonstances d'espèce exceptionnelles » (2). L'ordre public doit pouvoir être maintenu sur la voie publique sans aller jusqu'à blesser ou tuer les particuliers. Constitue également cette circonstance exceptionnelle, qui permet d'engager la responsabilité du service de police, le fait pour un agent, agissant sur les ordres du maire, d'interpeller sur la voie publique une personne, en vue de s'assurer si elle était inscrite sur les registres de la police des mœurs (3). A ce sujet, le Conseil d'Etat a reconnu, en l'absence de tout préjudice matériel, l'existence d'un préjudice moral, qui s'est traduit par l'octroi du franc symbolique de dommages-intérêts. Par contre, dans une espèce où un enfant avait été dévoré par une panthère qui s'était échappée d'une ménagerie et où le père alléguait le mauvais fonctionnement du service de police, le Conseil d'Etat a rejeté la demande d'indemnité, en l'absence de faute grave du service (4). Donc, sur la voie publique, comme l'écrivait le commissaire du gouvernement Rivet dans l'affaire Clef (5), « les forces de police ne doi-

(2) Un agent, dans l'intention d'effrayer les auteurs d'une rixe, tire un coup de feu qui blesse un passant : faute grave du service de police (Montillier, 6 février 1935-160). Un garde champêtre, en tirant sur un chien suspect de rage, blesse une personne qui était dans la direction du tir et qui pouvait être vue : faute grave du service de police (Epoux Legros-Bressy, 28 juin 1933-700). Un agent tue, en le poursuivant, un individu qu'il avait pris pour l'auteur d'une agression : faute grave du service de police (Dame Pasquelin, 8 novembre 1933-1023). Voir en sens contraire : Lombard, 21 janvier 1925-58.

(3) Demoiselle Ducassé, 21 février 1936-232.

(4) Coulon, 1^{er} mai 1925-417.

(5) 13 mars 1925, Revue de Droit public, 1925-274, et S. 26-3-37.

vent pas voir leur action énervée par des menaces permanentes de complications contentieuses ». Si une personne subit des dommages de la part du service de police, non pas dans la rue, mais par exemple au commissariat, où elle a été emmenée, les juges administratifs reconnaîtront plus facilement la responsabilité du service (6). L'ordre ne justifie plus en effet de telles mesures.

C'est sur la question des incendies que la jurisprudence est la plus ferme dans son attitude (7). Plus que partout ailleurs, le service a besoin de liberté ; il est donc nécessaire que ses initiatives ne soient pas entravées. Aussi, le Conseil d'Etat reconnaît-il très difficilement la faute lourde. Dans un arrêt dame Veuve Rix (8), la demande d'indemnité est rejetée, parce qu'il résulte des pièces du dossier que 1° une visite minutieuse du champ de foire avait été faite entre 23 heures et minuit, conformément au règlement municipal, l'incendie s'étant déclaré trois heures après ; 2° il n'y avait pas de défaut de construction des baraques ; 3° les pompiers sont arrivés 10 à 15 minutes après le signal d'alarme ; 4° l'eau n'a pas fait défaut dans les canalisations ; 5° enfin la destruction des baraques par les flammes a été tellement rapide, qu'il eût été impossible d'empêcher l'incendie ; on était en pré-

(6) Dame Minereau, 25 mai 1928-682 : des agents ont laissé sans soins, au poste de police où ils l'avaient conduite, une personne, victime d'une rixe, dont l'état grave nécessitait des soins immédiats ; le Conseil d'Etat admet l'indemnité, basée sur la faute lourde.

(7) D'après le paragraphe 6 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, la police municipale doit « prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies... »

(8) 20 juin 1913-714.

sence d'une sorte d'événement de force majeure (9). Au contraire, le Conseil d'Etat a estimé qu'il y avait faute lourde de la part du service, du fait que les pompiers avaient oublié la clef de la bouche d'incendie, circonstance qui avait aggravé les conséquences du sinistre. (10)

Pouvant être déclaré responsable de ses actes positifs, le service de police peut l'être également de ses abstentions.

§ 2. — *Le service de police n'a pas fonctionné
ou a fonctionné tardivement*

Ce n'est qu'à un second stade de l'évolution que les tribunaux administratifs ont reconnu que l'administration pouvait engager sa responsabilité pour son attitude passive. Le juge hésitait en effet à censurer le fait de ne pas agir de la part de la puissance publique ; l'élargissement de la responsabilité à ce domaine exigeait d'ailleurs de sa part un plus grand travail d'analyse, d'introspection. Le lien entre le dommage et le comportement de l'administration est plus facile à établir lorsque celle-ci agit, que lorsqu'elle s'abstient. Quoiqu'il en soit, à l'heure actuelle, les inactions peuvent être sanctionnées au même titre que les actes positifs. Le service de police peut ne pas agir par simple négligence ou bien avoir la volonté bien arrêtée d'adopter une telle attitude. Dans quelles conditions sera-t-il déclaré responsable ?

(9) Touroumire, 2 août 1918-805 : aucune faute lourde à la charge du service ; De Coynart, 26 mars 1924-330 : même solution ; La Fourmi, 30 mai 1924-526 : même solution.

(10) Epoux La Fourcade, 22 juillet 1931-811.

A) *Le service de police n'a pas fonctionné par négligence.*

La matière des réjouissances populaires a donné lieu à une abondante jurisprudence. Généralement les tribunaux administratifs exigent, pour que la responsabilité soit reconnue, l'existence d'une faute grave. « Considérant qu'il résulte de l'instruction que la municipalité a accordé l'autorisation de tirer un feu d'artifice à des organisateurs qui n'offraient pas de garanties techniques suffisantes, qu'elle n'a pas veillé à ce que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour assurer la sécurité de la population, alors qu'étaient prévus des tirs présentant un danger sérieux pour le public, que la municipalité a ainsi commise une faute grave de nature à engager la responsabilité pécuniaire de la commune » (11). D'autres arrêts, à propos d'accidents survenus au cours de feux d'artifice, relèvent une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (12). Pour ce qui est des accidents résultant de tirs forains, la jurisprudence n'est pas très fermée. La police doit s'assurer que l'installation du tir offre des garanties suffisantes pour la sécurité de la population ; elle doit vérifier l'état de la plaque de blindage destinée à recevoir le choc des balles. En ne le faisant pas, elle commet une faute

(11) Demoiselle Brisset, 26 novembre 1931-1.034.

Dans le même sens : dame Renaudie, 1^{er} août 1919-698 : imprudence grave ; Kimbler, 10 avril 1930-434 : faute grave.

(12) Epoux Cantemerle, 16 janvier 1935-60 : dans le même sens ; Lacour, 1^{er} juillet 1936-717 ; Epoux Chauveau, 20 mars 1929-352.

lourde (13), une faute grave (14), ou elle engage simplement sa responsabilité. (15)

Commet une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat, le préfet, qui, malgré les instances répétées dont il a été l'objet, néglige de faire interner une personne présentant tous les signes d'une aliénation mentale, laquelle personne finit par commettre un crime (16). Il faut remarquer que l'on est bien dans le domaine de la police administrative, puisqu'il s'agit non pas d'un crime commis par un aliéné interné, mais par une personne qui aurait dû l'être.

Malgré le manque de précision de certains arrêts, on voit que les juges ne sanctionnent que les fautes vraiment inexcusables (17), les abstentions inadmissibles. (18)

(13) Le Guillon, 29 janvier 1936-138 ; Lavergne, 19 mai 1926-511 : pas de faute lourde relevée à la charge du service.

(14) Lemonnier, 26 juillet 1918, D. 18-3-9.

(15) Thévenet, 23 juin 1916-244.

Animaux échappés d'une ménagerie : dame Vve Munier, 17 mars 1932-339, pas de faute lourde ; Jeux : Vidonne, 30 octobre 1931-936, aucune faute de nature à engager la responsabilité ; Bourrelly, 30 octobre 1931-935 : même solution ; Représentations cinématographiques : commune de Cadours, 23 mars 1938-303 : faute lourde ; Représentations théâtrales : Dame Coste, 25 juillet 1929-869 : faute de nature à engager la responsabilité ; Courses cyclistes, Roine, 7 juillet 1932-684 : aucune faute de nature à engager la responsabilité ; Godbert, 13 décembre 1940, Gaz.Pal. 41-1-264 : aucune insuffisance des mesures de police de nature à engager la responsabilité de la commune.

(16) Arrêt Garcin, précité.

(17) Le maire qui, bien que prévenu, ne fait pas procéder à la réparation ou à la démolition de murs ou édifices menaçant ruine et pouvant compromettre la sécurité par leur effondrement, engage, au cas d'accident, la responsabilité de la commune pour faute lourde. Maurel, 25 avril 1941, D.A. 41-363. — Pour un cas de fonctionnement tardif du service, voir : Malou Dupré, 25 novembre 1921-975.

(18) Arrêt Vallet, 20 juin 1919-534 : aucune faute lourde

B) *Le service de police a refusé consciemment d'agir ou a agi volontairement avec retard.*

Un particulier, victime d'un désordre, réclame le concours des forces de police ; il se heurte à une fin de non recevoir ; ne va-t-il pas pouvoir faire condamner le service qui se refuse à lui apporter son concours ? La question s'est posée à propos des occupations d'usines. Pour amener le triomphe plus rapide de leurs revendications, les ouvriers, à partir de l'été 1936, ont eu recours à un procédé nouveau de grève, venant s'ajouter aux procédés classiques de la grève des bras croisés, de la grève perlés, de la grève tournante, et qui consiste à faire grève sur le lieu même du travail, ce que l'on a baptisé de « grève sur le tas ». Il n'y avait pas là un délit, mais certainement un acte illicite. Les industriels, dont les usines étaient ainsi occupées, ont demandé à la police d'intervenir, pour les rétablir dans leurs droits. C'est alors qu'ils se sont heurtés dans bien des cas à un non possumus de la part de l'administration. En présence de cette attitude, ils ont mis en jeu la responsabilité du service devant la juridiction administrative. Ce fut l'occasion pour le Conseil d'Etat d'établir une jurisprudence très souple, très nuancée, où il a tenu compte particulièrement de la nature propre du service de police. Pour juger la responsabilité du service, il y a lieu de distinguer suivant la forme prise par l'occupation ; la solution ne peut être la même selon qu'elle a été paisible ou tumultueuse.

n'est établie à la charge du service, du fait qu'au cours d'une représentation donnée par une troupe de forains sur une place publique, un piquet supportant un appareil d'éclairage au pétrole a été renversé par un chien et a mis le feu aux vêtements d'un enfant, lequel est décédé des suites de ses blessures.

1° — L'occupation est paisible

Le service de police requis par l'industriel pour expulser les grévistes commet-il une faute lourde en s'abstenant ? Si l'administration, connaissant la mentalité des ouvriers, sachant qu'ils ne font qu'une simple démonstration à laquelle ils mettront fin dès que les forces de police les sommeront d'évacuer les lieux, s'abstient d'agir sur la demande qui lui est faite, il est évident que les juges la condamneront pour faute lourde. Une telle situation ne peut se présenter que pour une petite entreprise locale, où les autorités de police sont au courant des rapports plus ou moins familiaux qui existent entre le patron et les ouvriers. Généralement, il en sera autrement ; dans les grands centres urbains, la police peut difficilement se livrer à une telle analyse psychologique et d'autre part il faut se rappeler quelle était l'atmosphère sociale au cours de l'année 1936. Certes, l'occupation est paisible, mais si la force se montre, les ouvriers ne vont-ils pas résister ? Il est difficile de prévoir d'avance l'allure que prendront les conflits sociaux. La police a pour but le maintien de l'ordre public ; dans le cas présent, celui-ci n'est pas troublé, puisque l'occupation est paisible. C'est au contraire, si elle acquiesce à la demande de l'industriel, victime de l'occupation, qu'un désordre risque de naître. Donc, le service de police ne commet aucune faute lourde, de nature à engager sa responsabilité, en s'abstenant : « considérant que l'occupation, quelque illicite qu'elle fût, s'est effectuée et poursuivie dans des conditions qui ne constituaient pas une atteinte à l'ordre public telle que les autorités administratives chargées d'en assurer le maintien dans l'intérêt général n'auraient pu, sans méconnaître leurs obligations lé-

gales, se refuser d'intervenir » (19). Si l'industriel, victime de l'occupation de ses usines, veut obtenir l'expulsion des grévistes, il faut d'abord qu'il se tourne vers l'autorité judiciaire, pour obtenir un jugement d'expulsion (20). En l'absence de toute décision judiciaire constituant un titre exécutoire et en l'absence de circonstances suffisant par elles-mêmes à rendre obligatoire l'intervention de la police, ce service ne peut être déclaré responsable..

2° — L'occupation est tumultueuse

En répondant à la demande du patron d'intervenir, la police ne risque pas de créer un désordre, puisqu'il existe présentement. Le maintien de l'ordre se confond donc avec le maintien de la liberté du travail et du droit de propriété. En n'intervenant pas, le service de police engage sa responsabilité pour faute lourde. C'est la solution que l'on peut tirer a contrario de l'arrêt Fougérol (21). Le requérant prétendait que l'administration avait refusé de maintenir l'ordre et d'assurer la liberté du travail ; le Conseil d'Etat repousse cette argumentation : « considérant... que l'autorité publique n'était tenue d'intervenir, dans le conflit du travail qui opposait le sieur Fougérol à son personnel, que si

(19) Société des Tanneries lyonnaises, 3 juin 1938-528. Dans le même sens : Société anonyme des anciens établissements Combe et fils, 11 juillet 1939-471 ; Société des chaux et ciments Valette-Vialard, 8 janvier 1943, S. 43-3-19 (1^{re} partie de l'arrêt) ; dans cette affaire, la société avait obtenu un jugement d'expulsion, mais ne l'avait pas signifié à l'administration.

(20) La question de savoir si le service de police est responsable en refusant d'agir en présence d'un jugement d'expulsion est examinée dans la III^e partie, au chap. II, § 2.

(21) 17 mars 1939-183.

l'ordre public était menacé, qu'en admettant que tel était le cas de l'espèce, il est établi par les pièces du dossier que le Préfet du département de l'Isère... est intervenu dès que les premières atteintes à l'ordre public lui ont été signalées et que, notamment, il a fait procéder à l'évacuation de l'usine dès que celle-ci a été occupée... »

SECTION II. — DOMMAGES DUS A DES ACTES ILLÉGAUX

L'administration n'est pas seulement responsable des dommages causés par ses agissements matériels, mais encore de ceux provenant de ses décisions illégales. Ici, on rejoint le contentieux de l'excès de pouvoir, mais il faut bien voir que contentieux de pleine juridiction et contentieux de l'annulation ne se recouvrent pas entièrement. Cela tient à leurs caractères différents. Le contentieux de l'excès de pouvoir est essentiellement objectif ; il examine si l'acte est ou non illégal, le contentieux de pleine juridiction est subjectif ; il ne joue que lorsque le requérant demande réparation d'un préjudice qu'il prétend avoir subi du fait de l'exécution d'une mesure jugée illégale (22). Toute illégalité n'entraîne pas responsabilité (23) ; il est nécessaire que le requérant invoque un dommage spécial, actuel et matériel et la nature de l'illégalité subie joue

(22) Pour la distinction entre la décision exécutoire et l'acte d'exécution de cette décision, voir note Hauriou, au S. 10-3-129.

(23) Inversement, il peut y avoir responsabilité pour des mesures jugées légales ; le fondement de la responsabilité n'est plus alors la faute, mais le risque. Voir sur ce point la III^e partie, chapitre II.

un rôle important. Dans quels cas une illégalité, commise par le service de police et qui a entraîné un dommage, mettra-t-elle en jeu sa responsabilité ? Pour éclairer la question, il est nécessaire de passer en revue les quatre cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir (24), c'est-à-dire le détournement de pouvoir, la violation de la loi, l'incompétence et le vice de forme, en remarquant toutefois que ce sectionnement n'a rien de rigide, la violation de la loi pouvant contenir un détournement de pouvoir, de même que ce dernier peut être considéré comme une forme de l'incompétence.

§ 1. — *Le détournement de pouvoir*

Comme on l'a vu dans la partie historique, à l'époque où le service de police était déclaré irresponsable, une exception jouait pour le cas de détournement de pouvoir. Se servir d'une mesure de police pour poursuivre d'autres fins que celles du maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité, c'est enlever tout caractère de police à cet acte. L'affaire la plus connue est l'espèce Laumonnier-Carriol (25). Pour éviter à l'administration de payer une indemnité d'expropriation à un fabricant d'allumettes, à la suite de la loi établissant le monopole des allumettes, le préfet avait fermé son usine, en utilisant les pouvoirs de police qu'il détient sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres. Une indemnité a été reconnue au requérant, car on ne peut se servir d'un pouvoir de police dans

(24) De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité, par Delbez, *Revue de Droit public*, 1932-441.

(25) 5 décembre 1879-768.

un but financier. Dans les petites communes principalement, il n'est pas rare de voir le maire utiliser ses pouvoirs de police dans un but politique. Une société de musique s'était vu refuser le droit pendant plusieurs années de jouer dans les mêmes conditions que les sociétés rivales ; alors que la fanfare municipale pouvait donner ses concerts sur la place principale, la société requérante était obligée de jouer sur une place située extra-muros. Le Conseil d'Etat lui alloua une indemnité de 2.000 francs fondée sur le détournement de pouvoir (26). Il convient de remarquer l'importance de l'indemnité allouée, eu égard au dommage subi, ce qui n'est certainement pas dans les habitudes du Conseil d'Etat ; le préjudice n'était certes pas matériel, tout au plus pouvait-on considérer qu'il était moral et, dans ce cas, les juges administratifs se contentent d'accorder à la victime 1 franc de dommages-intérêts, quand ils ne se bornent pas à mettre les dépens à la charge de l'administration. En fait, ce que le Conseil d'Etat a voulu blâmer, en accordant une indemnité aussi élevée, c'est la méconnaissance par le maire de la chose jugée. Par deux fois déjà le haut tribunal administratif avait annulé des mesures discriminatoires du même genre prises contre cette société (27). La commune, persévérant dans son attitude, il fallait lui imposer une indemnité substantielle pour l'amener à respecter à l'avenir le principe de l'égalité des citoyens (28). On voit dans

(26) Société L'Eveil de Contres, 23 décembre 1932, D.36-3-9, note Duclos.

(27) 24 juin 1925-600, et 25 février 1928-272.

(28) Fournier, 21 février 1934-254 : refus par un maire d'accorder à un cafetier l'autorisation de laisser son établissement ouvert une partie de la nuit et d'y organiser un bal, alors qu'il donnait cette autorisation à un autre débitant de

cette affaire un cas où deux illégalités chevauchent, le détournement de pouvoir et la violation de la chose jugée. Le maire peut également faire usage de ses pouvoirs de police dans un but économique. S'il refuse un permis de stationnement ou le retire pour favoriser d'autres permissionnaires, le Conseil d'Etat met à la charge de la collectivité publique le préjudice résultant pour le requérant de ce refus ou de ce retrait. (29)

Il ne faut pas confondre le détournement de pouvoir avec ce que l'on appelle l'abus du droit. Dans le cas d'abus du droit, l'administration ne commet pas une illégalité, mais elle utilise ses pouvoirs dans des conditions inutilement dommageables. Il n'y a pas d'arrêt, à notre connaissance, qui en fasse application au service de police, mais comme la question peut très bien se poser dans l'avenir — il n'est pas difficile de forger des espèces plausibles — il est nécessaire de ne point laisser la question dans l'ombre. L'administration se trouve fermer les yeux sur une opération ou un agissement illégal d'un particulier, lequel agissement irrégulier ne préjudicie, il faut y insister, à aucun tiers. Ce sont là ce que l'on appelle des tolérances de fait. Brusquement, l'administration met fin à pareille situation, sans aucun avertissement préalable de sa part. La puissance publique est dans son droit en faisant cesser une pareille entorse à la légalité, mais

la commune. Le maire n'invoquant aucun motif d'ordre public à l'appui d'une telle mesure, une indemnité a été reconnue au cafetier.

(29) Caputo, 8 janvier 1930-14 ; Rabé, 14 janvier 1921-48 ; German et Audibert, 6 décembre 1929-1.077. — Cas où le retrait d'autorisation a bien eu lieu dans l'intérêt de l'ordre public : Warluzier, 25 avril 1913-464, rejet de la demande d'indemnité.

la façon dont elle s'y prend, pour y mettre fin, est considérée comme abusive. La question s'est posée à propos d'une compagnie qui exploitait des gîtes miniers dans des conditions contraires aux règlements miniers des colonies et qui portaient atteinte aux droits des indigènes. L'administration, qui connaissait ces infractions, ordonna à la compagnie de cesser immédiatement ses travaux, sans qu'elle ait été saisie de plaintes de la part des indigènes. La compagnie a obtenu une indemnité, car « l'administration a fait de ses pouvoirs un usage abusif » (30). La jurisprudence offre un autre cas d'application de la théorie de l'abus du droit qui permet de faire une transposition plus facile avec le service de police. Un règlement interdisait la circulation de nuit sur un chemin de ronde d'une poudrerie. Or, pendant un an, l'administration laisse utiliser ce chemin par un automobiliste ; une nuit, la sentinelle, après les sommations réglementaires, que l'automobiliste ne pouvait entendre par suite du ronflement du moteur de sa voiture, fait feu sur lui et le tue. L'administration est reconnue responsable pour avoir rompu d'une façon inutilement brusquée avec la tolérance admise (31). On voit, par cet exemple, que l'on peut très bien imaginer la police tolérant une infraction à la réglementation et mettant fin brusquement à cette tolérance. Le Conseil d'Etat reconnaîtrait certainement pour la victime un droit à indemnité sur la base de cette théorie de l'abus du droit qui, on le voit, se distingue bien de la notion de détournement de pouvoir.

(30) Compagnie des mines de Siguiri, 22 novembre 1929, S. 30-3-117, note Bonnard.

(31) Héritiers Dulac, 22 mars 1935, Gaz.Pal., 1935-2-257, et Revue de Droit public 1935-809.

§ 2. — *La violation de la loi*

Sous cette expression générale, il y a lieu de distinguer la violation de la chose jugée, la violation de la loi stricto sensu et la violation du règlement.

A) *La violation de la chose jugée.*

La chose jugée s'impose à l'administration. On a vu dans l'arrêt Société l'Eveil de Contres que sa responsabilité pouvait être engagée pour violation de la chose jugée par les tribunaux administratifs ; elle peut l'être également pour violation de la chose jugée par les tribunaux judiciaires. Une telle solution s'est affirmée à propos de la question si épineuse des expulsions de ministres des cultes, consécutives à la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat du 9 décembre 1905 (32). Un presbytère avait été donné à une commune, sous la condition d'être affecté gratuitement et à perpétuité aux prêtres qui se succèderaient dans la paroisse. A la suite des lois de 1905 et 1907, la commune a voulu rentrer en possession du presbytère ; elle enjoignit à l'abbé Hardel, desservant de la paroisse, d'entrer en pourparlers avec elle, pour la location de l'immeuble et, sur son refus, elle le somma d'évacuer le presbytère avant une certaine date. L'abbé Hardel assigna alors le maire en référé devant le président du Tribunal civil, en se prévalant de la clause de gratuité contenue dans la donation et demandant par suite d'être maintenu dans le presbytère. Sur défaut de la commune, une ordonnance du président du Tri-

(32) Abbé Hardel, 12 juin 1914, *Revue de Droit public*, 1914-583. Conclusions Helbronner, note Jèze.

bunal renvoya les parties devant le tribunal statuant en matière de référé. La commune fut cette fois représentée et présenta une demande reconventionnelle tendant à ce que le tribunal ordonnât l'expulsion immédiate de l'abbé Hardel. Le tribunal, dans son jugement, renvoya les parties à se pourvoir au principal sur la valeur du titre allégué par l'abbé Hardel, mais vu l'urgence, *décida que la commune ne pourrait prendre possession du presbytère, tant que la juridiction compétente n'aurait pas ordonné cette prise de possession et statué sur les droits respectifs des parties*. La demande reconventionnelle de la commune à fin d'expulsion était donc rejetée. Or, quinze jours après, le jugement n'étant pas encore prononcé, le préfet prenait un arrêté ordonnant l'expulsion de l'abbé hors du presbytère par voie d'exécution administrative, ordre qui fut exécuté le même jour, manu militari. L'abbé Hardel a d'abord demandé et obtenu l'annulation de l'arrêté préfectoral, car, faisant obstacle à l'exécution d'une décision de justice, il était entaché d'excès de pouvoir (33). Il a demandé ensuite au ministre de l'Intérieur une indemnité de 10.000 francs pour réparer le préjudice matériel et moral qu'il avait subi du fait de son expulsion du presbytère. Le Conseil d'Etat a condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 1.000 francs « du fait de l'exécution de l'arrêté illégal et des circonstances qui l'ont accompagnée ». Le commissaire du gouvernement estimait en effet que la demande d'indemnité du requérant devait être réduite de 1/10^e, parce que « si le préfet a eu le tort d'intervenir, par un arrêté d'expulsion, avant la décision des tribunaux judiciaires sur le fond du litige pendant entre la commune et l'abbé Hardel,

(33) 17 mars 1911-350. Conclusions Blum.

celui-ci avait toutes chances de perdre son procès ». Par cet exemple, on voit combien le Conseil d'Etat exige que l'administration respecte les décisions de justice, quand bien même elle doit avoir raison ultérieurement. Comme l'a écrit M. Jèze, « les administrations préfectorale et communale ont usé de moyens illégaux pour faire triompher une cause juste. Il n'est pas douteux en effet que le tribunal civil, chargé de statuer au fond sur le maintien de l'affectation gratuite de l'immeuble légué, devait répondre négativement, les lois de 1905, de 1907 et 1908 sont formelles sur ce point ». Si, dans le cas de violation de la chose jugée, comme dans celui du détournement de pouvoir, le service de police, comme tous les autres services, est déclaré responsable, la question est beaucoup moins nette, lorsqu'on est en présence d'une violation de la loi ou du règlement.

B) *La violation de la loi.*

Pour que la responsabilité du service de police soit engagée, il faudra, comme lorsqu'il s'agit de fonctionnement matériel, l'existence d'une faute lourde à sa charge. Tel sera le cas lorsque l'autorité de police porte atteinte à une liberté publique, comme la liberté de réunion, illustrée par l'arrêt Benjamin. Le sieur Benjamin devait faire une conférence à Nevers ; à l'annonce de sa prochaine venue dans la ville, la section de la Nièvre du syndicat national des instituteurs et institutrices prévint le maire qu'elle jugeait inopportune la présence à Nevers du sieur Benjamin, vu les propos peu amènes que ce dernier avait tenu sur le corps enseignant, et annonçait son intention de boycotter la conférence, si elle était maintenue, affirmation qu'elle ap-

puyait immédiatement par une active propagande. Devant cette menace, le maire de Nevers interdit la réunion, même sous forme privée (34). Le sieur Benjamin demanda et obtint l'annulation des arrêtés municipaux (35) et fit ensuite un recours de pleine juridiction qui fut également accueilli. « Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'ensemble des circonstances de l'affaire que, dans les conditions où il a prononcé l'interdiction illégale de ces réunions, le maire de Nevers a commis *une faute lourde* de nature à engager la responsabilité de la ville » (36). Le commissaire du gouvernement Detton a bien montré dans ses conclusions que l'on était en effet en présence d'une faute lourde. Le maire de Nevers a porté atteinte à une des libertés les mieux organisées par la loi et lui a porté atteinte par le procédé le plus brutal, à savoir la suppression totale. Interdire complètement une réunion, c'est violer la loi, lorsqu'une telle mesure, et tel était bien le cas de l'espèce, n'est pas justifiée par les nécessités de l'ordre public. Le maire ne devait pas être le jouet des adversaires de Benjamin, alors qu'il avait à sa disposition les forces nécessaires pour assurer le respect de la liberté de réunion. Dans l'arrêt de 1933, le requérant avait fait valoir que dans une grande ville, comme Lyon, où les menaces de troubles, par suite de la densité de la population, sont plus grandes, le maire avait su, par des mesures appropriées, lui assurer la tenue de sa conférence. L'affaire est également légèrement

(34) Il s'agissait en fait d'une réunion publique déguisée, n'importe qui pouvant retirer une carte d'entrée à un endroit désigné par les organisateurs de la conférence.

(35) 19 mai 1933, S. 34-3-1. Conclusions Michel, note Mestre.

(36) 3 avril 1936. D. 36-3-31. Conclusions Detton.

teintée de détournement de pouvoir, le maire non seulement ne s'étant pas opposé à la contre-manifestation des instituteurs qui eut lieu malgré l'interdiction de la conférence, mais encore en ayant pris la tête. Ce moyen de détournement de pouvoir avait d'ailleurs été écarté par le Conseil d'Etat dans son arrêt de 1933, la violation de la loi de 1881 suffisant à justifier l'annulation des arrêtés municipaux.

Comme la liberté de réunion, la liberté des cultes est fortement défendue par les tribunaux administratifs. Si un maire fait sonner les cloches à l'occasion d'un enterrement civil, la commune est déclarée responsable du préjudice moral subi par l'abbé desservant la paroisse ; « Considérant que l'atteinte ainsi portée aux conditions légales, suivant lesquelles les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, sont mis, par application de l'article 3 de la loi du 2 janvier 1907 à la disposition des ministres du culte et des fidèles pour la pratique de leur religion, a causé à l'abbé Perpère un préjudice dont la commune est responsable... » (37)

Le Conseil d'Etat a eu également à se prononcer sur l'atteinte portée par le service de police à la liberté du travail et au droit de propriété à propos de ce qu'on a appelé le blocus des fermes et la neutralisation des usines. Ces deux procédés sont apparus à la suite des conflits sociaux de 1936. Ils ont tous deux pour but le maintien de l'ordre public. Le premier procédé consiste à établir un cor-

(31) Abbé Perpère, 12 juillet 1912, S. 13-3-169. Conclusions Pichat. Les dépens ont été mis à la charge de la commune ; Abbé Beretti, 26 mars 1924-328, versement par la commune de 100 frs de dommages-intérêts ; Abbé Belloncle, 7 mars 1934-309, le requérant obtient le franc de dommages-intérêts qu'il avait demandé.

don de forces de police entre la ferme et l'extérieur, pour éviter une rixe entre ceux qui veulent travailler et les grévistes. Le second procédé consiste à faire occuper l'usine par la police, jusqu'à ce que le conflit qui oppose le patron à ses ouvriers soit réglé. Si de telles mesures vont au delà du souci d'éviter des désordres, l'administration n'engage-t-elle pas sa responsabilité ?

a) Le blocus des fermes.

Au cours de l'été 1937, des grèves agricoles éclatent dans la région de Saint-Quentin, mais le mouvement est loin d'être général ; la majeure partie du personnel d'une grande exploitation agricole, appartenant à un sieur Loyeux, est entre autres opposé à toute idée de grève. Du fait de cette situation, des collisions peuvent et se sont produites à certains endroits entre grévistes et non-grévistes. Pour éviter le développement de ces rixes, le préfet décide de placer un cordon de gardes mobiles autour de la ferme du sieur Loyeux ; la mesure semble donc pleinement justifiée, mais dans ses conditions d'application elle dépassa sa portée ; alors que toute menace de contact entre travailleurs volontaires et grévistes avait disparu, les gardes mobiles refusent de laisser passer le personnel de la ferme pour aller chercher le fourrage nécessaire à l'alimentation du bétail. Il s'agit donc d'un véritable investissement de la ferme et non plus de l'intention d'assurer l'ordre public ; il y a une véritable disproportion entre le procédé employé pour maintenir un ordre public qui n'est plus susceptible d'être troublé et le préjudice subi. Les circonstances de l'affaire ne sont pas d'ailleurs exemptes d'un certain

détournement de pouvoir (38), mais la preuve n'en est pas suffisamment apportée pour que ce motif soit retenu. Le commissaire du gouvernement Josse reconnaît que si le procédé de la neutralisation des fermes est légal dans certains cas, « que s'il a été légal dans l'espèce en raison des circonstances exceptionnelles où l'ordre public était gravement compromis, les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre engagent la responsabilité de l'Etat pour *faute lourde* » (39), et le Conseil d'Etat se range à l'opinion de son commissaire du gouvernement : « Considérant que s'il appartenait au préfet et au commissaire spécial de police placé sous ses ordres de prendre les précautions nécessaires pour prévenir les rixes entre les grévistes et les ouvriers demeurés au travail, et notamment de limiter à cet effet les allées et venues entre la ferme et l'extérieur, il résulte de l'instruction que le maintien de l'ordre n'exigeait pas que le personnel du sieur Loyeux se vit interdire d'une façon absolue, pendant plusieurs jours, l'entrée ou la sortie de la ferme et fût mis ainsi dans l'impossibilité de pourvoir aux besoins essentiels de l'exploitation ; qu'en prononçant cette interdiction, alors que les circonstances de l'espèce ne pouvaient pas légitimer une atteinte aussi grave aux libertés individuelles, les autorités chargées de la police ont commis une *faute lourde* en raison de

(38) Dans le conflit qui opposait employeurs et employés, l'administration, soutenait le requérant, aurait pris parti pour ces derniers, qui étaient les partisans du Ministre de l'agriculture d'alors. « Si cette allégation était exacte, si le blocus de la ferme Loyeux avait eu pour but de vaincre la résistance d'un employeur, écrit le commissaire du gouvernement Josse dans ses conclusions, aucun doute sur le détournement de pouvoir. »

(39) 27 décembre 1938, D.39-3-27, conclus. Josse, note A.H., Semaine Juridique 1939-931, note B.A.

laquelle le sieur Loyeux est fondé à demander à l'Etat réparation des dommages que cet acte a pu lui causer. »

b) La neutralisation des usines.

D'après les décisions du Conseil d'Etat, on voit que cette juridiction n'entend pas condamner l'utilisation d'un tel procédé. Tout dépend donc des circonstances.

Dans une première espèce (40) où l'occupation par la police avait succédé à l'occupation par les ouvriers, on se trouvait en présence d'une entreprise locale, « dans une vieille affaire de famille », où les rapports entre patron et ouvriers sont généralement amicaux. Les ouvriers avaient bien occupé l'usine, mais il s'agissait d'un simple geste, sans aucune intention hostile. Ils avaient évacué l'usine, dès que les forces de police s'étaient présentées. Ce qui prouve l'existence d'un tel état d'esprit, c'est que la direction, ayant convoqué un certain nombre d'ouvriers, pour reprendre le travail, tous se présentèrent. C'est alors qu'ils furent repoussés par le commissaire spécial qui, comme l'écrit le commissaire du Gouvernement non sans quelque humour « pour se protéger contre le retour d'une manifestation aussi inquiétante du désir de travailler », demanda en renfort plusieurs pelotons de gardes mobiles. Aussi le Conseil d'Etat reconnaît-il, en l'absence de toute circonstance justifiant de telles mesures, que le service de police a commis une faute lourde, qui engage la responsabilité de la puissance publi-

(40) Société des Chaux et Ciments Valette-Vialard, 8 janvier 1943, concl. Odent ; Gaz. Pal. 24 mars 1943 et la note ; S. 43-3-19.

que (41). Toute autre a été sa solution dans une autre affaire, jugée le même jour qui, bien que se plaçant exclusivement sur le terrain de l'excès de pouvoir, n'est pas sans intérêt pour l'étude présente (42). Comme dans l'espèce précédente, il s'agissait d'une occupation par les forces de police des lieux du travail. Vu l'étendue des chantiers, qui couvraient plusieurs kilomètres carrés et la nature particulièrement marécageuse des lieux qui aurait pu faciliter la résistance des ouvriers, le Conseil d'Etat a estimé que le préfet avait pu penser que la fermeture temporaire des chantiers constituait le seul moyen de sauvegarder l'ordre public, et par suite a déclaré son arrêté non entaché d'excès de pouvoir. La question reste de savoir, si, sur un recours de plein contentieux, le Conseil d'Etat accorderait ou non à la victime de la neutralisation une indemnité pour le préjudice subi. Dans l'affirmative — et nous inclinons pour cette solution — le fondement en serait le risque et non pas la faute. (43)

C) *La violation par l'administration de sa propre réglementation.*

Le législateur, généralement, n'établit que les grandes lignes d'une loi ; c'est à l'administration, soit sur l'invitation du législateur, soit proprio motu à lui apporter les compléments nécessaires. C'est ce que l'on appelle le pouvoir réglementaire, se traduisant en règlements d'administration publique, décrets, arrêtés. Cette réglementation, si elle s'im-

(41) Non seulement la direction, mais encore les ouvriers qui, voulant travailler, en ont été empêchés, ont obtenu une indemnité : Sieurs André et autres, même date.

(42) Société d'entreprises Léon Ballot et autres, même date.

(43) Voir III^e Partie, Chapitre II, § 2.

pose évidemment aux particuliers, s'impose également au pouvoir exécutif : *patere legem quam ipse fecisti* ; si l'administration juge que sa réglementation ne correspond plus aux circonstances, elle n'a qu'à la modifier ou à l'abroger, mais jusque-là elle est tenue de s'y conformer. Si elle passe outre, sa responsabilité pourra-t-elle être engagée ? C'est la matière de la police de la circulation qui fournit la solution. Dans le protectorat de l'Annam (44), le service des transports en commun était placé sous le régime de l'autorisation préalable et un arrêté du résident avait prescrit que l'autorisation de circuler ne serait accordée qu'aux entrepreneurs qui justifieraient s'être couverts auprès d'une Compagnie d'assurances des risques d'accidents envers les voyageurs transportés. Un accident se produit et on s'aperçoit que l'administration avait autorisé le transporteur à circuler sans avoir exigé de sa part la preuve qu'il avait souscrit une police d'assurances. Le Conseil d'Etat reconnaît que l'administration a commis une *faute lourde* de nature à engager la responsabilité du protectorat (45). Au contraire, dans le cas où un arrêté exige de la part de tout transporteur la souscription d'une déclaration et la justification de la passation d'un contrat d'assurances, l'administration, en cas d'accident, n'a commis aucune faute lourde en ne vérifiant pas si le contrat avait bien été passé, du fait qu'en l'absence de toute déclaration, elle ne pouvait connaître l'existence de cette entreprise de transports (46). Le Conseil d'Etat

(44) Protectorat de l'Annam, 2 juin 1933, D. 34-3-61, note Appleton.

(45) Voir également Ville de Dôle. C.E., 13 février 1942. D.A. 1942-1-130. L'arrêt note seulement une faute de nature à engager la responsabilité de la ville.

(46) Meslot, 16 novembre 1939, D.H. 1940-53.

reconnaît difficilement la responsabilité du service de police de la circulation ; c'est ce qui ressort en particulier de l'arrêt Ville de Versailles (47). Un agent de police placé à un carrefour avait donné la priorité, contrairement aux prescriptions du Code de la route, à une voiture particulière, au lieu de la donner à une voiture militaire, estimant sans doute que cette dernière, étant plus éloignée du croisement, la première avait le temps de traverser. Mais le soldat, conducteur de la voiture militaire, n'eut pas les réflexes assez prompts pour freiner sa machine et il vint heurter la voiture privée, dont le conducteur assigna en dommages-intérêts le ministre de la guerre, lequel se retourna contre la ville de Versailles, jugeant qu'elle était responsable de la faute commise par son agent. La question posée par cette espèce est très importante, puisqu'il s'agit de savoir si l'administration peut méconnaître sa propre réglementation. On sait qu'une autorité administrative subordonnée peut aggraver et non pas atténuer l'effet des prescriptions de l'autorité administrative supérieure, pour pouvoir l'adapter aux circonstances locales (48), mais ici le problème est différent ; l'autorité administrative inférieure a-t-elle le droit d'écarter complètement la réglementation de l'autorité administrative supérieure ? Ce qui rend la solution délicate, c'est que l'on se trouve en face du service de police, lequel a besoin d'avoir ses coudées franches. Ayant en vue le maintien de l'ordre public, il doit pouvoir s'affranchir de cette réglementation dans des circonstances qu'il faut qualifier d'exceptionnelles pour éviter tout

(47) 4 mars 1932, S.32-3-1173, concl. Ettore, note Bonnard ; article de Rousseau dans Revue de Droit public, 1932-438.

(48) Labonne précité.

arbitraire de sa part. Dans cette affaire, pourquoi l'agent a-t-il méconnu les prescriptions du Code de la route ? C'est qu'il estimait qu'en n'en tenant pas compte il assurait le service de la sécurité. Pouvait-il se douter que le soldat n'avait pas entièrement la maîtrise de sa voiture, que les freins de son véhicule n'étaient peut-être pas suffisamment réglés ? Le commissaire du gouvernement Ettori, bien que fidèle au respect de la légalité, montre que dans le domaine de la police, les circonstances, l'urgence, sont dominantes, et on ne peut pas toujours faire grief à cette administration d'avoir débordé le cadre de la légalité. « Nous ne tenons pas pour souhaitable la mise en œuvre trop aisée de la responsabilité de la puissance publique dans un domaine où il y aurait de lourds inconvénients à s'écarter de l'exigence de la faute « grave ». Nous avons voulu essentiellement, et nous songeons, au problème de la police dans son ensemble, qu'une solution même limitée, ne consacrait point un régime d'arbitraire. La légalité ne doit pas recevoir d'atteinte. Il incombe d'ailleurs au juge administratif d'adapter la règle aux circonstances et d'éviter que le service public soit contrarié par des subtilités excessives », et le Conseil d'Etat, suivant son commissaire du gouvernement, juge que dans les circonstances de l'affaire, *aucune faute grave* n'a été commise par l'agent chargé de régler la circulation, et que, par suite, la responsabilité de la ville de Versailles ne saurait être engagée (49). M. Bonnard, dans sa note sous l'arrêt, ne cache pas son hostilité à la décision. Il examine la question de la déroga-

(49) Dans le même sens : Massacry, 20 décembre 1939, S. 41-3-7, pas de faute grave. Au contraire, admission de la responsabilité : Baconin, 5 mai 1934-531 : faute lourde de l'agent de police chargé de surveiller la circulation.

tion au principe de la légalité en droit et en fait. Sur le point de droit il n'est pas douteux que l'argumentation de cet auteur est irréfutable. Les particuliers ne pouvant exiger le respect par l'administration de ses règlements, ceux-ci prennent le caractère de simples instructions administratives. Pour ce qui est de l'examen en fait, l'argumentation semble avoir moins de poids. M. Bonnard soutient qu'en ne respectant pas la réglementation du Code de la route, l'agent de police porte atteinte aux réflexes des conducteurs. Les automobilistes savent qu'à un carrefour ils doivent laisser la priorité à tous les véhicules qui viennent sur leur droite. Mais alors on peut poser à l'annotateur la question de l'utilité de l'agent de police au carrefour. Si tous les conducteurs n'étaient mus que par des réflexes conformes aux prescriptions du Code, la présence d'un agent de police serait superflue et les collisions devraient être beaucoup moins fréquentes. Or, pour qui a tant soit peu circulé en automobile, il lui souvient qu'il a plus souvent fulminé contre l'absence d'un agent de police aux carrefours que contre sa présence. La nécessité d'un agent pour signaler la circulation étant ainsi justifiée, il faut reconnaître que, devant certaines circonstances, ce dernier qui touche du doigt la réalité doit pouvoir écarter momentanément une réglementation qui manque de souplesse, sans qu'il engage pour autant la responsabilité de son service.

Si du domaine de la police de la circulation, on passe à celui de la police du commerce, on s'aperçoit que la jurisprudence est beaucoup moins assurée. Pour pouvoir vendre sur la voie publique, les marchands ambulants doivent obtenir une autorisation et cependant le titulaire de places dans un marché n'est pas fondé à demander à la ville la ré-

paration du préjudice que lui causerait une concurrence déloyale venant de marchands vendant sans autorisation, « alors que le seul fait de vente illicite, relevé par le demandeur à l'encontre de l'administration ne peut, dans les circonstances de l'affaire, être regardé comme faisant apparaître de la part des services de police de la ville une faute de nature à engager la responsabilité de cette dernière » (50). Au contraire, dans une affaire à peu près semblable de concurrence illégale, le Conseil d'Etat a condamné l'administration. (51)

§ 3. — *L'incompétence*

En principe, seule l'autorité judiciaire est compétente pour punir les désobéissances aux lois et règlements. Si ce pouvoir appartenait à l'administration elle-même, les citoyens seraient en proie à l'arbitraire. « C'est un principe fondamental de notre droit public, écrivait le commissaire du gouvernement Romieu (52), que l'administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer manu militari l'exécution des actes de puissance publique et qu'elle doit s'adresser d'abord à l'autorité judiciaire, qui constate

(50) Siskind, 12 octobre 1934, S. 35-3-41, note P.L.

(51) Consorts Deniau et Bohler et autres, 10 décembre 1937, D.H. 1938-152. « En négligeant de mettre en œuvre les moyens dont elle dispose pour assurer le respect du règlement édicté par elle, l'administration commet une faute de nature à engager sa responsabilité à l'égard des particuliers auxquels sa carence a causé un préjudice. » Dans le même sens : Chambre syndicale des propriétaires loueurs d'autocars, 26 juin 1931-707.

(52) Société Immobilière de Saint-Just, Trib. confl., 2 décembre 1902. S. 04-3-17, note Hauriou.

la désobéissance, punit l'infraction et permet l'emploi des moyens matériels de coercition. Le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est donc la sanction pénale confiée à la juridiction répressive, sauf bien entendu le cas où le législateur en aurait autrement ordonné... » Ce principe, qui subordonne l'action administrative à l'existence d'un jugement, comporte cependant une exception. L'exécution forcée par la voie administrative est possible, lorsque certaines conditions sont réalisées ; c'est le commissaire du gouvernement Romieu qui les a fixées ; depuis, elles ont été précisées par d'autres arrêts et aujourd'hui (53) on peut dire qu'il y a lieu à exécution forcée lorsqu'un particulier oppose de la résistance à la loi ou à l'acte de la puissance publique et lorsque ceux-ci sont dépourvus de toute sanction pénale ou civile ou lorsqu'il y a urgence ; de plus, les mesures d'exécution forcée doivent tendre uniquement dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi. L'exécution forcée, d'après la définition donnée par Romieu, est « un moyen empirique justifié légalement, à défaut d'autre procédé, par la nécessité d'assurer l'obéissance à la loi. » Elle s'exerce d'ailleurs aux risques et périls de l'administration. (54)

C'est principalement en matière de règlements de police que la question de l'exécution forcée s'est posée. Pour ceux qui contreviennent aux règlements de police, une sanction pénale est prévue par l'arti-

(53) Dupond. Les conditions de légalité de l'exécution forcée par voie administrative. *Revue de Droit public* 1925-367 et suiv.

(54) Olivier et Zimmermann, S. 05-3-17.

cle 471, § 15, du code pénal ; un procès-verbal est dressé, et c'est au juge de simple police à prononcer la condamnation ; mais dans certaines circonstances, cette procédure est trop longue ; l'administration doit pouvoir agir, avant qu'un jugement intervienne. « Quand la maison brûle, écrivait Romieu, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers. » L'exécution forcée sera donc possible dans les cas graves impliquant l'urgence. Le juge exercera d'ailleurs un contrôle minutieux sur la réalité de l'existence de ces circonstances. S'il n'y avait pas urgence, il déclarera l'administration responsable pour incompétence. Un maire fait procéder à l'enlèvement de denrées dans les locaux d'une société, sans avoir recours à une mise en demeure préalable. Le Conseil d'Etat admet la responsabilité de la commune, parce qu'une telle mesure n'était pas rendue nécessaire « *par l'urgence et la gravité du danger constaté* » (55). La santé publique n'était pas immédiatement menacée par le dépérissement de ces denrées. De même la mise en fourrière d'un véhicule, sans que l'urgence justifie une telle mesure engage la responsabilité de l'administration (56). Le Conseil d'Etat, dans la fixation de l'indemnité, tient compte de la situation de la victime vis-à-vis de la puissance publique. Si une personne a installé sans droit sur la voie publique un baraquement et si le maire fait procéder d'office à son enlèvement sans qu'il y ait urgence, le Con-

(55) Société Laitière Maggi, 18 janvier 1924-61.

(56) German et Audibert, 6 décembre 1929-1.077.

Voir également : Ruasse, 10 mars 1933, D. 34-3-18, note Duclos. « L'exécution d'office d'un arrêté municipal portant illégalement retrait d'une permission constitue un excès de pouvoir, à raison duquel le permissionnaire est fondé à réclamer une indemnité à la commune. »

seil d'Etat a estimé qu'il n'y avait là aucun excès de pouvoir (57) ; si le requérant avait formé un recours de pleine juridiction, le Conseil d'Etat aurait donc repoussé sa demande d'indemnité, Au contraire, dans une espèce semblable, mais où le requérant avait bénéficié d'une autorisation pour l'établissement de sa baraque, le tribunal administratif a déclaré la commune responsable. (58)

§ 4. — *Le vice de forme*

L'administration peut omettre une formalité, ou user d'une formalité à la place d'une autre. Dans le premier cas, si le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir, par contre, il n'admet jamais un recours en responsabilité. Un maire prend un arrêté pour réglementer la police des mœurs dans sa commune ; « les conditions dans lesquelles il en a fait application à la requérante, *en admettant même qu'elles n'aient pas été entièrement régulières*, n'ont pas été de nature à engager la responsabilité de la commune ». (59)

Si l'administration emploie une procédure à la place d'une autre, sans qu'une telle attitude soit justifiée par l'urgence, ou un péril immédiat, elle est responsable des dommages qu'elle a pu causer. Toutefois, si le requérant était destiné à subir les mêmes dommages, au cas où l'administration aurait respecté les formes légales, il ne saurait être ques-

(57) Ricunier, 6 février 1914-154.

(58) Revel-Thiriaux, 29 avril 1932, S. 32-3-117 : l'indemnité est fortement réduite du fait que le requérant a persisté à vouloir occuper sans droit une parcelle du domaine public où il n'avait été autorisé à s'installer qu'à titre précaire.

(59) Demoiselle Duplan, 17 juin 1921-594. Voir également : Monpillié et autres, 4 novembre 1921-903.

tion de l'allocation d'une indemnité (60). Pour sanctionner cependant les irrégularités commises par l'administration, le Conseil d'Etat met les dépens à sa charge.

SECTION III. — LES CIRCONSTANCES DE TEMPS

Il est des circonstances où l'intérêt général doit primer les intérêts particuliers, où les pouvoirs de l'individu doivent s'effacer devant ceux de la puissance publique. Tel est le cas en période d'état de siège (61). Lorsque celui-ci est proclamé, les pouvoirs de police peuvent passer aux mains de l'autorité militaire, laquelle, en vertu de l'article 9 de la loi du 9 août 1849, dispose en outre du droit de faire des réquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens, d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège, d'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement, d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre (62). Les mesures de

(60) Anduran, 23 janvier 1925. D. 25-3-43. Conclusions Josse : l'administration appose les scellés sur les établissements d'un minotier, suspecté d'enfreindre les lois et règlements relatifs aux céréales, au lieu d'utiliser les procédés légaux de coercition, comme la suspension des livraisons de blé du ravitaillement ou l'exercice du droit de réquisition. Le minotier ne peut réclamer d'indemnité, car quel que soit le procédé employé, il vise au même résultat, c'est-à-dire l'arrêt de son industrie.

(61) L'état de siège peut être décrété en cas de guerre ou d'insurrection à main armée.

(62) Il y a une divergence entre la jurisprudence des tribunaux judiciaires et celle des tribunaux administratifs ;

police prises par l'autorité militaire, ou par l'autorité civile non dessaisie de ses pouvoirs; vont-elles engager la responsabilité de la puissance publique comme en temps normal ? Il y a lieu de faire une distinction suivant que l'on est en présence de nationaux ou de non nationaux.

§ 1. — *Mesures prises vis-à-vis des non nationaux* (63)

Le principe que l'on peut tirer de la jurisprudence née de la guerre 1914-1918, c'est que la responsabilité de l'administration ne saurait être engagée pour des mesures de police prises à l'égard de non nationaux. Celles-ci constituent des actes de gouvernement, ce qui implique une fin de non recevoir vis-à-vis des demandes d'annulation et des demandes d'indemnité (64). Une telle attitude, qui semble justifiée lorsqu'on se trouve en présence de

d'après la première, les autorités militaires n'ont pas plus de pouvoirs que les autorités civiles ou du moins les arrêtés pris par application de l'article 9 ne sauraient être sanctionnés par l'article 471 § 15 du code pénal (Gaz. Pal. 1941-2-234). C'est ainsi que les tribunaux civils ne considèrent pas les débits de boisson comme des lieux de réunion (D. 26-1-129) ; au contraire, la jurisprudence administrative est pour l'extension des pouvoirs de l'autorité militaire. Delmotte et Senmartin, S. 1916-3-9, concl. Corneille, note Hauriou : « La législation de l'état de siège ne doit pas se combiner avec les lois ordinaires ; elle ne peut s'interpréter au moyen des principes et des expressions de ces lois, car elle a pour but de les contrecarrer en bloc, en substituant à l'état de droit ordinaire un état exceptionnel s'adaptant, lui, aux nécessités de l'heure et aux circonstances anormales qui le provoquent, qui forcément l'amènent et qui indubitablement le justifient... » (Concl. Corneille).

(63) Les actes de gouvernement et les pouvoirs de guerre, par A. Bosc. Revue de Droit public, 1926, p. 186 et suiv.

(64) Keil, 13 juillet 1923-564 et 26 décembre 1924-1.062.

ressortissants de puissances ennemies, l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'individus relevant de puissances alliées et neutres. Un belge est l'objet d'une mesure d'internement pendant la durée de la guerre. Le Conseil d'Etat refuse d'examiner sa demande d'indemnité, en se fondant sur l'acte de gouvernement (65). Il est vrai que les circonstances étaient particulières, le requérant ayant été condamné déjà pénalement et ayant été frappé avant la guerre par un arrêté d'expulsion, auquel il était impossible de donner suite depuis la déclaration de guerre et l'occupation du territoire belge. Ont été considérées comme des actes de gouvernement les mesures de police prises à l'égard des navires de puissances étrangères. Aucune indemnité n'a été accordée pour des déroutements et des immobilisations de navires sur des accusations reconnues sans fondement de transport de contrebande de guerre (66), même si ces mesures ont été prises avant l'ouverture des hostilités. (67)

L'acte de gouvernement est critiquable non pas tant parce qu'il n'est soumis à aucun contrôle de sa

(65) Du Graty, 4 janvier 1918, *Revue de Droit public*, 1918, p. 212 et suiv., note Jèze.

(66) *Albyn Line Limited*, 5 juillet 1919-593 : « Considérant que les difficultés qui ont donné lieu au pourvoi de la *Albyn Line Limited* sont exclusivement relatives à l'exercice par le gouvernement du pouvoir qui lui appartient de prendre, pendant la durée des hostilités, à l'égard des navires des puissances étrangères, les mesures de police qu'il juge nécessaires à la Défense Nationale, qu'elles se rattachent donc tout à la fois à la conduite de la guerre et aux rapports internationaux de l'Etat français avec les autres puissances et qu'à ce double titre elles échappent à la compétence du Conseil d'Etat statuant au contentieux. » *Société de Navigation maritime Romania*, 17 juin 1921-583, même solution ; *Compagnie Van den Bergh's Ltd*, 3 mars 1922-189, même solution.

(67) De Poorter, 2 juin 1922-498.

légalité, que parce qu'il implique l'irresponsabilité. Une telle solution à l'égard de ressortissants d'Etats neutres ou alliés est pleine d'iniquité. « Trop souvent, écrit M. Jèze (68), en temps de guerre, sous prétexte de salut public, des mesures sont prises qui, de sang-froid, sont injustifiables, les victimes sont livrées à l'arbitraire d'agents exécutifs affolés. Le gouvernement se croit obligé de les couvrir, et peut-être est-il obligé de le faire pour ne pas énerver l'action administrative. Mais le contrôle juridictionnel exercé après coup constaterait les abus et allouerait les indemnités qu'exige la justice. » En faisant appel à la théorie du risque, on pourrait concilier les intérêts en présence : pas de contrôle de la légalité, pas de censure de l'action administrative, mais possibilité pour la victime d'obtenir une indemnité. Une jurisprudence récente en a fait application pour des affaires intéressant des nationaux (69). La question reste posée pour les autres.

Dans un arrêt Wannieck (70), le Conseil d'Etat a toutefois examiné la question au fond, sans utiliser la fin de non recevoir de l'acte de gouvernement. Il s'agissait d'un sujet autrichien, engagé dans la Légion étrangère, lequel, employé dans une poudrerie, avait été ensuite considéré comme suspect et dirigé sur son dépôt en Algérie. Au cours de ce transfert, il avait été incarcéré, sans aucune information judiciaire. Le Conseil d'Etat rejette sa demande d'indemnité : « Considérant que pour déterminer si les fautes relevées dans le fonctionne-

(68) Principes généraux de droit administratif, Tome I, p. 436.

(69) Corsin, 24 octobre 1930-864 ; Giraud, 16 mai 1941, S. 42-3-21, note P.L.

(70) 5 novembre 1920-923.

ment du service public sont de nature à engager la responsabilité pécuniaire de l'Etat, il y a lieu pour le juge de tenir compte *tant de la nature des intérêts dont ce service a la charge, que des difficultés particulières qu'il comporte et les circonstances exceptionnelles dans lesquelles son exécution peut avoir lieu*, qu'il en est ainsi des mesures que l'administration a été amenée à prendre pendant la guerre, dans un grand nombre de cas, pour la sauvegarde des intérêts du pays, notamment à l'égard des étrangers regardés comme suspects par l'autorité militaire et ce, alors même qu'ils auraient pris du service dans l'armée française et seraient encore sous les drapeaux. »

§ 2. — *Mesures prises vis-à-vis des nationaux*

Les mesures de police prises à l'égard des nationaux ne sont pas des actes de gouvernement, mais elles n'engagent la responsabilité de l'administration que sous certaines conditions. Pour justifier les nombreuses décisions illégales prises au cours de la guerre 1914-1918, le Conseil d'Etat a édifié sa théorie dite des pouvoirs de guerre. En temps de guerre, « les limites des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité, tant en vertu de la législation municipale que de la loi du 9 août 1849, ne sauraient être les mêmes en temps de paix et pendant la période de guerre, où les intérêts de la Défense Nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses » (71). Le

(71) Musart, 9 janvier 1920-12. Expulsion de la zone des armées d'un individu suspect d'agissements contraires à la Défense Nationale. Voir également Dol et Laurent, 28 février 1919, S. 19-3-33, note Hauriou.

Conseil d'Etat a fait application de cette théorie sur le terrain de la responsabilité. Il a rejeté les demandes d'indemnité formées par des personnes expulsées par l'autorité militaire (72), ou par des personnes qui, habitant un département frontière, circonstances de lieu s'ajoutant aux circonstances de temps, avaient été inscrites sur une liste de suspects (73). Le maire, en réquisitionnant un immeuble vacant pour y loger des réfugiés, n'a commis aucune faute engageant la responsabilité de la commune, car il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 le droit de pourvoir en temps de guerre dans les cas d'urgence et de nécessité, au logement et à l'installation des réfugiés (74). L'arrêt Cotte (75) montre combien la juridiction administrative est favorable à l'administration en temps de guerre. Le Ministre de l'Intérieur, au moment de la déclaration de guerre, avait ordonné aux préfets de faire supprimer dans leurs départements respectifs toutes les affiches suspectes.

Dans le département de la Loire, le Préfet, plein de zèle, fit détruire toutes les affiches, panneaux-réclame avec leurs supports, sans aucune discrimination. Après la guerre, le sieur Cotte, entrepreneur de publicité, demanda une indemnité au ministre, lequel invoqua l'acte de gouvernement. Le requérant ne critiquait pas l'ordre donné par le gouvernement, mais la façon dont il avait été exécuté par le préfet de la Loire, qui lui semblait avoir dépassé les instructions ministérielles. Le Conseil d'Etat examina le recours, mais rejeta la demande

(72) Chauvelon et dame Carpentier, 4 mars 1921-248.

(73) Epoux Steyer, 4 novembre 1925, D.H. 1926-11.

(74) Absalon, 21 novembre 1923-742.

(75) 31 octobre 1924. Concl. Rivet, Revue de Droit public, 1924-572 et suivantes, note Jèze.

d'indemnité: « Considérant d'une part qu'il appartenait au profet, dans la période critique où il a reçu l'ordre ci-dessus, et eu égard à l'extrême urgence des mesures à prendre, de faire disparaître les affiches de toutes sortes et leurs supports, qu'il n'est justifié d'autre part, par le requérant, d'aucune faute dans l'exécution de ladite prescription, de nature à engager la responsabilité de l'administration. » Dans cet exemple, on voit quelle est l'influence de la théorie des pouvoirs de guerre sur la décision du Conseil d'Etat, car il n'est pas douteux qu'il y avait faute. Le ministre avait prescrit de faire détruire les affiches et non les supports. Le commissaire du gouvernement Rivet proposait d'accorder une indemnité pour la destruction des supports. M. Bosc (76) critique la décision du Conseil d'Etat qui porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques; en effet, dans les autres départements seules ont été détruites les affiches suspectes et aucune atteinte n'a été portée aux supports. Le sieur Cotte subissait donc bien un préjudice spécial et anormal.

La jurisprudence issue de la guerre de 1939 reste dans le sillage tracé par celle née de la guerre 1914-18, avec peut-être un peu plus de précision. Pour que la responsabilité de l'administration soit engagée par ses mesures de police, il faut une faute d'une exceptionnelle gravité (77), ce qui conduit, dans la plupart des cas, au refus de toute indemnité. Il faut remarquer qu'il y aura lieu à indemnité, si, par exemple, l'autorité militaire, qui a le

(76) Article précité.

(77) Gompertz, Gaz. Pal., 5 août 1942 : il s'agissait d'une perquisition dans les bureaux d'une agence et d'apposition de scellés sur les portes de ces bureaux.

droit de s'emparer des armes et des munitions en vue d'assurer le maintien de l'ordre public et l'organisation de la Défense Nationale sans verser aucune indemnité, ne les restitue pas ultérieurement à leurs propriétaires. (78)

SECTION IV. — L'ATTITUDE DE LA VICTIME

Deux situations sont à examiner, celle où la victime se conduit vis-à-vis du service de police en simple tiers, et celle où elle se trouve être la collaboratrice volontaire ou forcée de ce service.

§ 1. — *Le requérant est un simple tiers aux yeux du service de police*

Dans toutes les espèces qui leur sont soumises, les tribunaux administratifs examinent si les négligences, les imprudences ou l'attitude agressive du requérant ne sont pas à l'origine du dommage qu'il a subi et si par suite la responsabilité de l'administration n'en doit pas être diminuée ou même supprimée.

1° *La négligence, l'imprudence de la victime.*

Une voiture de la police renverse un piéton ; ce dernier, atteint de surdité, ne s'était pas assuré avant de traverser la rue, de l'absence de tout véhicule. Il a commis une imprudence qui fait rejeter sa demande d'indemnité (79) ; une personne se noie,

(78) Gobin, 6 juillet 1928, S. 28.3.1207.

(79) Epoux Urbe, 18 mars 1936-350, voir également Dumesnil, 13 mai 1932-491.

au cours d'une fête ; cet accident étant dû uniquement à l'imprudence de la victime et non à l'absence de mesures de sécurité, aucune indemnité n'est reconnue (80) ; il en a été décidé de même pour une personne qui avait été blessée par le renversement d'un avion exposé dans un lieu public, alors que, suivant la foule qui avait débordé le service d'ordre, elle avait pénétré elle-même dans l'enceinte interdite (81). Dans d'autres cas, l'imprudence de la victime, au lieu de conduire à une suppression de la responsabilité de la puissance publique, amène un partage des responsabilités. Un enfant est blessé lors d'une course de bicyclettes ; une faute a été commise dans l'exécution des mesures de police, mais comme l'accident est surtout dû à l'imprudence des parents de la victime, qui avaient négligé de la faire accompagner, la responsabilité de l'administration en est diminuée d'autant. (82)

2° *L'attitude agressive de la victime.*

Comme précédemment, il peut en résulter une atténuation ou même une suppression de la responsabilité du service. Dans l'arrêt *Veuve Guiraud* (83), l'indemnité est réduite, « considérant qu'il y a lieu

(80) *Epoux Roupillard*, 28 juin 1933-699.

(81) *Dame Lequesseur*, 29 juin 1923-534, voir également : *Majchrzak*, 24 avril 1942-137 ; en l'absence de toute négligence ou imprudence de la victime, la responsabilité de l'administration reste entière : *Montillier*, 6 février 1935-160 ; *Bissière*, 27 mars 1935-404 ; *Roger*, 18 mai 1925-489.

(82) *Laurent*, 29 avril 1936-480. Dans le même sens : *Marchand*, 3 novembre 1922-778 ; *Charles*, 21 novembre 1929-1.011 ; *Lacour*, 1^{er} juillet 1936-717 ; *Epoux Cantemerle*, 16 janvier 1935-60 : « il y a lieu de tenir compte de l'imprudence de la victime qui s'était placée à peu de distance du point où avait lieu le départ des pièces... ».

(83) Arrêt précité.

...de faire état de l'attitude provocatrice du groupe dont faisait partie la victime et du fait que la manifestation à laquelle il s'associait était de nature à troubler l'ordre public ». Un individu en état d'ivresse se livre à des voies de fait sur des gendarmes qui le tuent au cours de la bagarre. La demande d'indemnité est rejetée, « considérant que le décès du sieur B..., dans les circonstances où il s'est produit, a eu pour cause unique la faute de la victime ». (84).

§ 2. — *Le requérant a collaboré au service de police*

Il faut exclure le cas où la victime est un agent du service de police. Ce dernier ou ses ayants droit ne peuvent réclamer aucune indemnité, ayant un droit exclusif à pension (85). Il s'agit donc de personnes qui collaborent occasionnellement au service de police. Une telle participation peut avoir un caractère volontaire ou forcé.

1° *Cas d'une personne qui participe volontairement au service de police.*

Une personne, en prenant part à l'extinction d'un incendie, est victime d'un dommage. Va-t-elle être traitée comme un simple tiers ? Le Conseil d'Etat répond par l'affirmative ; le régime normal subsiste, c'est-à-dire que la victime ou ses représentants doivent faire la preuve que le service a com-

(84) Bettembourg, 22 avril 1932, S. 32.-3-118, voir également dame Bernard, 6 juin 1934 ; Tissot, 7 juillet 1911, S. 14-3-46.

(85) Dame Le Royer, 6 août 1925-811.

mis une faute lourde (86). Hauriou se montre hostile à une telle solution. Pour que l'administration soit complètement déchargée de toute responsabilité, il estime nécessaire que la personne qui offre son concours bénévole ait persisté dans ses intentions, malgré la défense des autorités municipales ; du moment que celles-ci étaient sur les lieux, « elles auraient dû prendre la direction du service d'ordre, lequel, s'il ne comporte pas nécessairement la direction de la lutte technique contre l'incendie, comporte du moins tout ce qui concerne la protection des vies humaines, celle des sauveteurs, aussi bien que celle des sinistrés ou celle des simples spectateurs. C'était à elles à juger de l'opportunité des sauvetages dangereux et à les interdire si les risques étaient trop grands », et Hauriou essaye de trouver une base légale à ses sentiments d'équité en interprétant l'article 97, n° 6, qui vise l'obligation pour la police municipale de prévenir les incendies comme une obligation de prévenir aussi bien les accidents qui peuvent se produire au cours des incendies eux-mêmes. Ce sont certainement des considérations budgétaires qui obligent le Conseil d'Etat à conserver une attitude aussi rigoureuse. Dans les petites communes où le service d'incendie comporte un personnel réduit à sa plus simple expression, les concours bénévoles sont nombreux, lorsqu'un sinistre éclate. Si la municipalité, en cas de dommages, était déclarée responsable pour une faute quelconque, son budget pourrait en être sérieuse-

(86) Vve Espitalier, 7 février 1925, S. 27-3-105, note Hauriou ; Vve Didierjean, 3 avril 1936, D.H. 36-335 ; Commune de Vieux Moulin, 27 octobre 1937-867 ; Bertoniche, 21 décembre 1938-969 ; Carli, 16 juillet 1941-134 ; Commune du Coudray-Saint-Germer, 30 septembre 1942-268 : faute lourde du service municipal de lutte contre l'incendie.

ment compromis. Au point de vue social, une telle solution jurisprudentielle peut avoir des conséquences fâcheuses, à savoir la grève des bonnes volontés, mais combien d'administrés connaissent-ils la jurisprudence rigoureuse du Conseil d'Etat ?

2° *Cas d'une personne qui participe par force au service de police.*

D'après l'article 475, § 12, du Code pénal, les individus peuvent être requis « dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire ». La personne requise subit un dommage ; pour qu'elle obtienne une indemnité, il faut qu'elle prouve une faute à la charge du service de police. C'est ce qui résulte de l'arrêt Chéry (87). Un agent de police de la ville de Senlis avait requis le sieur Chéry de lui prêter main forte à l'effet de s'assurer de la personne d'un individu qui venait de tenter de se suicider. Le sieur Chéry se lance à la poursuite du fuyard, mais au moment où il le rejoint, un « croche pied » de ce dernier le fait tomber et lui occasionne une fracture de la jambe. Le sieur Chéry ayant été blessé à l'occasion de sa participation à l'exécution d'un service public, la responsabilité de la ville est engagée : « considérant que l'agent de police a requis le fait du demandeur sans prendre au préalable et sans recommander à celui-ci de prendre des précautions qu'imposent la nature et les circonstances d'une prestation dont le risque, inhérent à l'arrestation qu'elle comportait, se trouvait encore aggravé du fait

qu'elle était imposée à un passant totalement ignorant de la technique des opérations de police... » Cette nécessité pour le requérant, contraint de collaborer à la marche du service public, de prouver le mauvais fonctionnement de ce dernier, pour toucher une indemnité en cas de dommage, a soulevé des critiques. « Tant qu'il ne prouvera pas (l'individu requis), écrit M. Lalou, que l'accident dont il est victime provient du mauvais fonctionnement du service public, il devra être assimilé au volontaire qui est blessé en coopérant à l'extinction d'un incendie et privé, comme tel, de recours. Cette solution juridique est, il faut le reconnaître, inique. Il faudrait, pour la corriger, une loi qui oblige les communes à faire une pension aux citoyens blessés, aux ayants cause des citoyens tués en service commandé, comme une loi oblige l'Etat à faire une pension aux militaires blessés ou aux ayants cause des militaires tués en service commandé. » (88)

Le Conseil d'Etat, dans sa jurisprudence la plus récente, semble abandonner de son ancienne rigueur. Dans un arrêt Chavat (89), où il s'agissait d'une personne qui, requise de participer à l'extinction d'un incendie, avait été blessée au cours de l'opération, le Conseil d'Etat reconnaît que l'organisation de la lutte contre l'incendie, constituant un véritable service public municipal, en cas de fonctionnement défectueux de ce service, même les participants occasionnels doivent être indemnisés. Un arrêté du Conseil de Préfecture interdépartemental de Limoges du 2 janvier 1943 (même référence), allant encore plus loin, admet que les par-

(88) Traité pratique de la responsabilité civile, 1943, N° 1654.

(89) 5 mars 1943. Gaz. Pal. 28 juillet 1943 et la note.

participants bénévoles doivent être eux aussi indemnisés, du moins partiellement. « Considérant qu'en acceptant le concours bénévole du sieur R..., la commune a accepté, en même temps, le risque pouvant résulter du fonctionnement de son service ; qu'il convient dès lors, de mettre à la charge de la commune la responsabilité de l'accident qu'a causé au sieur R... sa coopération au tir du feu d'artifice ;

« Considérant toutefois que le sieur R..., en donnant sa coopération bénévole à la commune de ...s'est, dans une certaine mesure, exposé au dommage qu'il a subi et qu'il est légitime de supposer qu'il a accepté, par avance, une certaine marge du risque dommageable. » .

Le Conseil de Préfecture met les deux tiers de la responsabilité à la charge de la commune, la victime devant en supporter seulement un tiers. Le Conseil d'Etat, en cas d'appel, adoptera-t-il cette solution ?

SECTION V. — LE PATRIMOINE RESPONSABLE

Avant de déterminer qui, de l'Etat ou de la commune sera responsable, il y a lieu de savoir d'abord si le dommage est bien le fait du service de police ou s'il n'est pas imputable partiellement ou totalement à un autre service.

§ I. — *Le service responsable est-il bien le service de police ?*

Si des accidents se produisent au cours de fêtes ou de réjouissances populaires simplement autorisées, et non pas organisées par la municipalité, la

responsabilité de celle-ci ne saurait être engagée (90). Pour qu'elle le soit, il faut qu'elle ait participé de façon active à l'organisation de la fête. Une commune collabore avec une société de gymnastique pour l'organisation d'une fête sportive. Un accident se produit, aggravé par l'absence de tout service de secours ; la commune est déclarée responsable pour mesures de police insuffisantes (91). Une municipalité organise des joutes nautiques avec le concours rémunéré d'une équipe de barreurs, qu'une société sportive met à sa disposition. L'un des barreurs ayant causé un accident, la commune doit indemniser la victime (92). Si un accident survient en dehors des fêtes organisées par la commune, il n'y a lieu évidemment à aucune indemnité de la part de cette collectivité. (93)

Pour qu'une personne morale voit son patrimoine engagé à raison de son service de police, encore faut-il que les agents qu'elle emploie se trouvent, au moment où les dommages se produisent, sous son autorité. Lorsque l'ordre est gravement compromis, lorsqu'une commune dispose d'un personnel de police insuffisant, elle peut requérir la force armée. Celle-ci, tant qu'elle apporte son concours à l'autorité civile pour le rétablissement de

(90) 27 mars 1878. S. 80-2-302 : une commune n'est pas responsable de l'accident arrivé par le fait d'un individu chargé de tirer un feu d'artifice à l'occasion d'un comice agricole, alors que le feu d'artifice a été projeté, commandé et payé par le comice agricole, et non par le maire, qui a choisi l'individu chargé de le tirer. Peu importe que le maire ait, conformément à l'usage, autorisé le feu d'artifice ; cette autorisation ne constitue pas le maire en faute. Dans le même sens : Seco, 6 mai 1936-507.

(91) Dame Vve Lorain, 26 avril 1934, S. 35-3-31.

(92) Malaterre, 15 mai 1935-550.

(93) Commune de Verdille, 19 octobre 1938-779.

l'ordre, engage la responsabilité de la collectivité qui a fait appel à elle. Cette tâche terminée, elle retombe sous le contrôle de l'autorité militaire et par suite engage, en cas de dommages, la responsabilité de l'Etat. C'est ce qui résulte de l'affaire Clef (94) ; dans la soirée du 1^{er} mai 1920, le sieur Clef avait été arrêté et, trouvé porteur d'un revolver, avait été conduit dans une caserne pour y être interrogé. Là, il subit les violences de troupes qui avaient été utilisées à assurer l'ordre dans la journée, mais qui, à ce moment, se trouvaient au repos, « ne participant, dit l'arrêt, à aucune opération ordonnée par l'autorité civile et placées sous l'autorité et la surveillance exclusives de leurs chefs ». C'est donc l'autorité militaire qui est responsable et non pas la collectivité chargée d'assurer l'ordre. (95)

Il est des circonstances où l'autorité à qui incombe le service de police, au lieu d'en supporter **totale**ment la responsabilité ou d'en être exonérée complètement suivant les cas, la partage avec une autre autorité. Telle est la solution qui résulte de l'arrêt Compagnie d'assurances « L'Abeille et autres » (96). L'espèce est très curieuse, car elle montre jusqu'où peut aller la méconnaissance par les agents publics de leur devoir. Il s'agit de dommages très graves provoqués par un feu d'artifice, tiré sans qu'il ait été prévu au programme. On est au 14 juillet 1919, dans l'atmosphère d'enthousiasme qui suit

(94) Arrêt précité.

(95) Au contraire, le régiment des sapeurs-pompiers de Paris, bien que constituant un corps militaire dépendant du ministre de la guerre, engage la responsabilité de la ville de Paris, en cas de faute commise dans l'exécution de son service. Brault, 9 novembre 1925-877.

(96) 18 juin 1926. Revue de Droit public, 1926-425, conclusions Cahen Salvador et note Jèze.

la victoire et la conclusion de la paix ; la ville d'El-bœuf avait organisé une retraite aux flambeaux. Pour rehausser, peut-on dire sans jeu d'esprit, l'éclat de cette manifestation, un officier et un sous-officier conviennent d'y ajouter un tir de fusées, comme cela avait eu lieu quelques jours auparavant, mais alors sur ordre du commandant d'armes. Dans le cas présent, ces deux militaires décident d'eux-mêmes, en l'absence de toute instruction. Pendant plusieurs jours, on procède aux préparatifs, au montage des fusées et aucun supérieur hiérarchique ne s'inquiète de cette activité. Le sous-officier demande à l'adjoint au maire quel est l'emplacement le plus approprié pour procéder au lancement des fusées et se voit assigner le jardin de l'hôtel de ville, que l'adjoint s'engage à faire évacuer et fermer pour éviter tout accident. Le feu d'artifice est tiré, un incendie éclate. Il y a tant du côté civil que du côté militaire une usurpation de pouvoirs manifeste, car le maire, pas plus que l'autorité militaire, n'a donné d'ordre en conséquence. On ne peut pas dire cependant qu'il y a faute personnelle de la part des deux militaires et de l'adjoint ; leurs intentions sont les meilleures ; aussi, ce seront les administrations dont ils dépendent qui seront responsables, mais dans quelles proportions ? Comme le fait remarquer le commissaire du gouvernement Cahen Salvador, dans la plupart des cas, en matière de feu d'artifices, lorsque la commune l'a organisé elle-même, c'est elle qui est responsable, même lorsqu'il a été tiré par des militaires avec des fusées provenant des dépôts de l'armée (97). Ici, le feu d'artifice a été organisé par des militaires, l'adjoint au maire en ayant seulement facilité

(97) Demoiselle Hautefeuille, 27 octobre 1922-763.

l'exécution. La responsabilité de l'Etat est beaucoup plus importante que celle de la ville, les autorités communales n'étant intervenues qu'au dernier acte. Aussi le Conseil d'Etat, dans la ventilation qu'il fait des responsabilités, met à la charge de l'Etat les trois quarts des dommages-intérêts, la ville n'en supportant qu'un quart.

§. 2. — *La personne morale responsable*

Le service de police étant bien responsable, quelle est la collectivité qu'il va engager, l'Etat ou la commune ? Le problème est rendu particulièrement complexe du fait qu'un même agent est à la fois le représentant de l'Etat et de la commune. Tout dépend donc de savoir en quelle qualité il a agi.

Le maire doit faire exécuter dans la commune les mesures de sûreté générale. D'après l'article 92 de la loi municipale du 5 avril 1884, il se trouve alors placé sous *l'autorité* de l'administration supérieure. La conséquence au point de vue responsabilité, c'est que l'Etat et non pas la commune doit répondre des dommages résultant de ces mesures de police (98). Au contraire, lorsque le maire exerce la police municipale, il se trouve placé, d'après l'article 91 de la même loi, sous la *surveillance* de l'autorité supérieure et engage la responsabilité du patrimoine communal (99). Partout donc où la police

(98) Epoux Steyer, 4 novembre 1925, D.H. 26-11 : c'est l'Etat qui doit être mis en cause dans le cas où un maire a inscrit une personne sur une liste de suspects. Voir également dame Devillers, 9 mars 1923-228.

(99) Voir la note de Michoud au S. 97-2-257, et les notes au D. 84-4-53. La loi municipale de 1837 avait déjà établi cette distinction entre le maire agissant tantôt sous l'autorité

d'Etat ne s'est pas substituée à la police municipale, le requérant doit s'en prendre seulement à la commune pour la réparation des dommages qu'il a subis (100). Ceci ne veut pas dire que la commune supportera définitivement dans tous les cas la charge des dommages-intérêts ; elle peut disposer d'actions en garantie contre l'Etat, par exemple lorsque ce sont des soldats qui ont tiré le feu d'artifice ou lorsque les fusées ont été fournies par l'autorité militaire (101), ou contre un tiers (102), mais de telles dispositions ne peuvent être opposées à la victime, aux yeux de laquelle seule la commune reste responsable.

Comme le maire, le Préfet a un rôle complexe.

et tantôt sous la surveillance de l'administration supérieure. Lors de la discussion de la loi de 1884, le rapporteur attribuait aux pouvoirs de police municipale du maire un caractère à la fois national et local. Mais en adoptant dans l'article 91 les mots « surveillance de l'administration supérieure » marquant ainsi bien l'opposition avec les termes de l'article 92, le législateur a entendu voir dans la police municipale une question essentiellement locale ; la jurisprudence l'a d'ailleurs bien suivi dans cette voie. Voir entre autres : Commune de Nérès-les-Bains, 18 avril 1902-275.

(100) Société des Etablissements Pellet, D. 38-3-65 : les conclusions contre l'Etat sont repoussées du fait que la société n'établit pas que dans les circonstances de la cause, le ministre de l'Intérieur ait été dans l'obligation d'intervenir au lieu et place des autorités municipales auxquelles il incombait en premier lieu de maintenir l'ordre dans la commune et qu'elle ne justifie d'aucune faute des agents de l'Etat. Au contraire, dans l'arrêt Société Cartonnerie et Imprimerie St-Charles (même référence), ce sont les conclusions contre la ville de Marseille qui sont repoussées, du fait que dans cette agglomération la police d'Etat a été substituée à la police municipale.

(101) Epoux Roumier, 23 février 1923-178.

Epoux Chauveau, 26 mars 1929-352.

Marchand, 3 novembre 1922-778.

(102) Société du journal « L'Auto », 23 octobre 1912, S. 13-1-375.

C'est un agent de l'Etat qui peut également intervenir dans les affaires communales. D'après l'article 99 de la loi de 1884, il peut se substituer, après mise en demeure, au maire d'une commune, qui néglige de prendre les mesures de police indispensables ou aux maires de deux ou plusieurs communes, pour les mêmes raisons, sans que la mise en demeure soit obligatoire. Du fait de cette substitution, engage-t-il le patrimoine communal ou celui de l'Etat ? La question ne fait pas de difficulté, lorsque le préfet s'est substitué au maire d'une seule commune. Auteurs et jurisprudence sont d'accord pour admettre que le préfet agit au nom de la commune et par suite engage sa responsabilité (103). De nombreux arrêts, rendus en matière de blocus des fermes et d'occupation d'usines, ont estimé que le Préfet, en se substituant au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, avait agi comme représentant de l'Etat et non pas de la commune, à raison des risques « d'extension possible des troubles » (104). Si la jurisprudence adopte cette formule, c'est qu'elle considère que, normalement, le Préfet, en se substituant au maire d'une seule commune, agit comme représentant de la commune et non de l'Etat. La question est beaucoup plus controversée lorsque le Préfet se substitue aux maires de deux ou plusieurs communes. M. Waline estime que le Préfet, en édictant une réglementation applicable à deux ou plusieurs communes de son département, n'évoque pas à lui les pouvoirs des maires, mais agit en vertu d'un pouvoir propre qu'il déte-

(103) Note Waline sous Ville de Melun, 2 décembre 1932, D. 33-3-53.

(104) Loyeux, arrêt précité ; Fougérol, arrêt précité ; Société des Chaux et Ciments Valette-Vialard, arrêt précité.

nait bien avant la loi de 1884. Au contraire, M. Roland pense que, quelle que soit l'étendue de la substitution, le préfet ou le sous-préfet intervient comme autorité de police locale ; « c'est la police locale qu'ils exercent et ce sont les textes relatifs à l'étendue de la police locale qui s'appliquent à leurs arrêtés » (105). La jurisprudence ne s'étant pas encore prononcée d'une façon ferme (106), la question reste donc ouverte. Du fait de l'extension croissante de la police d'Etat, elle perd peu à peu de son importance.

Dans l'étude de la détermination du patrimoine responsable, une place à part doit être faite à la ville de Paris. Celle-ci est en effet soumise à un régime très particulier. La police, bien que placée sous l'autorité du préfet de police, depuis l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, est considérée comme un service municipal. Le personnel de la police à Paris est un personnel communal, bien qu'il soit nommé par le Préfet de Police (107). Il en résulte qu'en cas de faute du service de police, c'est la ville de Paris et non l'Etat qui est responsable (108). En banlieue, au contraire, où depuis l'ar-

(105) Précis de droit administratif, 1938, p. 362.

(106) Voir la note sous l'arrêt Loyeux au D. 39-3-27. Pour l'annotateur, le préfet qui utilise son pouvoir de substitution à l'égard de plusieurs communes agit comme autorité de police municipale. Il appuie son point de vue sur un arrêt « Union générale de la Brasserie Française » (D.H. 32-72) qui, à l'occasion de l'annulation d'un arrêté général du préfet, met les frais de timbre à la charge du département, et « cela évidemment pour des raisons de commodité, le département étant regardé dans ce cas comme représentant l'ensemble des communes du département ».

(107) Lebraux, 3 juillet 1935, S. 35-3-95 ; Massacry, S. 41-3-7.

(108) Demoiselle Ginière, 5 février 1904-88.

rété consulaire du 3 brumaire an IX, la police est également placée sous l'autorité du préfet de police, c'est l'Etat, et non la commune où s'est produit le dommage, qui est responsable. Une camionnette de la préfecture de police, en reconduisant à Paris des agents de police qui venaient de faire une ronde en banlieue, cause un accident. Celui-ci ayant eu lieu dans une commune suburbaine, c'est l'Etat et non la ville de Paris qui a la charge de l'indemnité (109). Ce régime spécial à la ville de Paris, qui veut qu'elle soit responsable d'un service dont elle n'a pas le contrôle, a été fortement critiqué par M. Appleton (110). « L'intérêt général, écrit-il, se mêle étroitement à l'intérêt local en matière de police municipale. Il y a des cas où l'intérêt général devient prédominant. La police locale n'est plus alors une affaire municipale, elle devient une affaire d'Etat. Paris est une capitale..., la sécurité publique, l'ordre dans la rue y sont une affaire nationale au premier chef. C'est pourquoi la police y est exercée par l'Etat. » Par suite, seule la responsabilité de l'Etat devrait être en jeu.

(109) Ville de Levallois-Perret, 24 juillet 1936, S. 37-3-94. Voir également : dame Pasquelin, 8 novembre 1933-1.023.

(110) Note sous Ville de Paris : Cass. crim. 15 mars 1923, D.23-1-137. V. également note Roux, sous Goujon, Cass.crim. 13 mars 1923, S. 23-1-385. Pour justifier le régime spécial de Paris, l'annotateur invoque l'article 106 nouveau de la loi de 1884 qui met à la charge des communes, même de celles qui ne disposent pas de la police, une partie de la réparation des dommages causés par les émeutes ; « actuellement donc, écrit-il, il n'y a plus de parallélisme nécessaire entre le pouvoir de diriger et la responsabilité civile : celle-ci peut être plus étendue que celui-là ». M. Appleton repousse cette argumentation, la responsabilité des communes en cas d'émeutes étant fondée sur le risque.

CHAPITRE II

LA QUESTION DE LA FAUTE PERSONNELLE

Comme on l'a vu, la responsabilité de l'administration n'est pas soumise aux règles du droit privé ; l'administration est responsable pour faute de service et elle seule. C'est une responsabilité de premier jet (1) ; le service absorbe la personnalité de l'agent ; ce dernier n'est pas un préposé et l'administration n'en est pas responsable comme un commettant. Hauriou a prétendu trouver l'explication d'une telle conception dans la théorie de l'organe (2) en s'appuyant entre autre sur les considérants de l'arrêt Dugave et Bransiet (3), frère jumeau de l'arrêt Blancó, mais qui n'a pas joui de la même célébrité. Pour cet auteur, les agents de la puissance publique, quelle que soit leur situation, qu'il s'agisse même d'un simple sergent de ville, ne sont pas des préposés, mais les représentants de la Nation, les gouvernants (4). Chacun détient une

(1) Duez. Responsabilité de la puissance publique.

(2) Note sous Nve Lemetti. Trib. confl., 26 mai 1924, S. 24-3-49. Les considérants de l'arrêt emploient toutefois l'expression de préposé de l'administration, ce qui est fortement critiqué par Hauriou.

(3) S. 1873-2-153.

(4) Voir la critique faite à cette théorie dans une note de M. Bonnard au S. 30-1-393 ; pour cet auteur le fonctionnaire n'est pas un préposé parce qu'il n'y a pas de contrat entre lui et l'administration. L'agent du service public est dans une situation légale et réglementaire.

fraction de la souveraineté, mais ces personnes ne représentent l'Etat, ne sont ses organes que tant qu'elles agissent dans les limites de leurs fonctions. Franchie cette limite, l'Etat n'est plus engagé, car « s'il répond de la fonction ou du service, il ne répond pas du fonctionnaire ». Celui-ci qui restait dans les coulisses, s'effaçant devant le service, l'entité administrative, fait alors son entrée en scène. Il en est ainsi chaque fois que l'agent commet ce que l'on appelle une faute personnelle. Quand donc se trouve-t-on en face d'une telle faute et quelles sont les conséquences au point de vue de la responsabilité ?

§ I. — *La faute personnelle*

Il faut en chercher l'origine dans la question si délicate de la garantie des fonctionnaires. Le décret-loi du 19 septembre 1870 avait abrogé l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui soumettait toute poursuite contre les fonctionnaires à une autorisation préalable. Il en résulta une multiplication des poursuites contre les agents de l'administration devant les tribunaux judiciaires. Un sieur Pelletier, dont le journal avait été suspendu pendant l'état de siège, forma un recours en indemnité contre les fonctionnaires, auteurs de cette suspension. Le préfet éleva le conflit et le Tribunal des Conflits confirma l'arrêté de conflit. Le décret-loi pris par le gouvernement de la Défense Nationale a bien abrogé toutes les garanties tant spéciales que générale des fonctionnaires, mais n'a pu porter atteinte au principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. Seuls les tribunaux administratifs peuvent connaître des actes de l'administration. La saisie d'un journal est un acte administratif et d'après

l'arrêt (5) « en dehors de cet acte le demandeur n'impute aux défendeurs *aucun fait personnel* de nature à engager leur responsabilité particulière et en réalité la poursuite est dirigée contre cet acte lui-même dans la personne des fonctionnaires qui l'ont ordonné ou qui y ont coopéré ». C'est donc au Tribunal des conflits, chaque fois que le Préfet aura élevé le conflit, de décider s'il y a faute personnelle ou faute de service. Régulant une question de compétence, il règle indirectement une question de responsabilité (6). Le responsable sera-t-il le fonctionnaire ou le service ? C'est Laferrière qui, dans ses conclusions sur l'affaire Laumonnier-Carriol (7), a le premier élaboré un critérium de distinction : « Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur, un mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux ; si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, une imprudence, la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction et l'acte, perdant son caractère administratif, ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire », et plus loin, « la responsabilité civile ne s'ajoute à la responsabilité administrative que si l'irrégularité commise par le fonctionnaire constitue en même temps une faute lourde, excédant les risques ordinaires de la fonction, ou si elle révèle une intention mauvaise : *malitias non est indulgendum* » (8). Dans ces définitions, on trouve

(5) Trib. conflits, 30 juillet 1873, S. 74-2-28.

(6) Ce sera au tribunal judiciaire à apprécier si le fonctionnaire est ou non responsable.

(7) Arrêt précité.

(8) Voir également son traité de la juridiction administrative, T. II, p. 189.

deux critères de la faute personnelle, le critère subjectif auquel Laferrière semble faire la plus grande place, et le critère objectif, la faute lourde, celle qu'un fonctionnaire d'attention moyenne n'aurait pas commise. Il convient d'illustrer ces deux fondements de la faute personnelle par des exemples puisés, autant qu'il est possible, dans le domaine de la police.

a) *Le critère subjectif :*

Le fonctionnaire peut avoir en vue simplement son propre intérêt ou avoir voulu nuire à autrui. C'est ce qui correspond au détournement de pouvoir en matière d'illégalité.

1° Satisfaction d'un intérêt personnel :

Il est nécessaire d'aller chercher des exemples en dehors de la police, et de faire ensuite une simple transposition. Un militaire, chargé d'aller chercher en voiture un blessé dans un hôpital, fait un détour pour ses affaires personnelles et cause un accident ; il y a faute personnelle, car le militaire n'est plus alors en service commandé (9). Un directeur d'une poudrerie nationale utilise le dimanche l'automobile attachée à sa fonction pour promener sa famille. S'il blesse quelqu'un, sa responsabilité est engagée et non celle du service (10). On voit qu'il est facile de supposer des cas semblables avec des fonctionnaires de la police.

2° L'intention malveillante :

Dans tous les cas où apparaît, comme l'écrivait le commissaire du gouvernement Teissier dans

(9) Pavlidis, 20 mars 1935-373.

(10) Chavasse, 31 octobre 1928-1.105.

ses conclusions sur l'affaire Feutry (11), en employant une expression des vieux auteurs, « la mauvaïseté » de l'agent, on est en présence d'une faute personnelle (12). Un maire peut interdire l'accès d'un abattoir à une catégorie de commerçants pour des raisons de police, mais s'il ne fait jouer cette interdiction qu'à l'égard d'un seul de ces commerçants pour des motifs d'animosité et de haine politique, il commet une faute personnelle (13) ; un maire donne l'ordre à ses agents de police de ne jamais recourir pour le service de nuit à l'intervention d'un certain médecin et recommande de garder secrète ladite consigne. Il n'est pas douteux qu'il y a bien une faute personnelle. (14)

On est également en présence d'une faute personnelle lorsque le maire, pour ennuyer le curé de la paroisse, fait sonner les cloches à l'occasion d'un enterrement civil, en l'absence de tout arrêté municipal réglant la question et sans que l'existence d'un péril commun, ou un texte de loi ou de règlement, ou un usage local justifie ces sonneries. (15)

b) Le critère objectif :

La faute personnelle est la faute lourde, celle qui équivaut au dol. En fait, la ligne de démarca-

(11) Trib. confl., 29 février 1908, S. 08-3-97.

(12) Rihm. Trib. confl., 24 mars 1923-311 : l'inscription du requérant sur une liste de sujets allemands n'ayant pas été faite de mauvaise foi, la compétence judiciaire doit être écartée.

(13) Grosson, Trib. confl., 8 novembre 1902-644.

(14) Vauriot, Trib. confl., 7 décembre 1907-924.

(15) Abbé Piment et abbé Mignon. Trib. confl., 22 avril et 4 juin 1910, S. 10-3-129 ; Abbé Thiney. Trib. confl., 29 janvier 1916-52.

Si, au contraire, le maire a pris un arrêté et s'il fait faire une sonnerie laïque intempestive, il y a faute de service (arrêts abbé Perpère, abbé Beretti, abbé Belloncle précités).

tion avec la faute de service est très difficile à établir. Ce qui était considéré autrefois comme une faute personnelle, fait figure maintenant de faute de service. (16)

En faisant appel à la jurisprudence, quels sont donc les cas où c'est le fonctionnaire et non le service de police qui est responsable ? Il faut que l'agent du service public ait fait preuve d'une négligence inadmissible ; on en trouve un exemple typique dans une catégorie spéciale de la police, la police sanitaire (17). A la suite d'un diagnostic erroné, une dame est débarquée d'un navire et isolée au lazaret ; elle ne reçoit pas les soins médicaux exigés soit par la maladie, que lui attribuait le médecin sanitaire, soit par son état de grossesse avancée et, comble d'impéritie, elle est inhumée sans que l'on se soit assuré de son décès, alors que l'accouchement était imminent. Il n'est pas douteux que l'on se trouve en face d'une faute lourde qui excède l'exercice normal des fonctions de police sanitaire qui incombent aux médecins. Dans tous les cas de brutalités commises par des agents de police sur les personnes appréhendées, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des raisons d'ordre public, ce que l'on appelle « les passages à tabac », le Tribunal des conflits estime qu'il y a faute personnelle : « Considérant qu'il résulte des termes de l'assignation,

(16) Le fait pour un facteur de donner une fausse direction à une lettre n'est plus comme auparavant une faute personnelle. Opposer Godart (7 juin 1873-110) à Vve Sureau (24 février 1906-196). C'est surtout la question de la faute pénale qui est particulièrement caractéristique. Considérée toujours comme une faute personnelle, la jurisprudence a, depuis 1935, établi des distinctions (Thépaz, Trib. confl., 14 janvier 1935, S. 35-3-17).

(17) (Mascaras. Trib. Confl. 15 mars 1902, D. 03-3-93.

rapprochés de l'ensemble du dossier que les actes imputés aux agents, qui apparaissent au tribunal comme n'étant pas dénués de pertinence, *se sont produits au poste de police* ; qu'ils constitueraient, s'ils étaient établis, *non pas l'emploi de la force inhérente à l'exercice des fonctions de police*, mais des actes de brutalité et de violence inutiles ; qu'ils présenteraient ainsi le caractère de faute personnelle, se détachant de la fonction » (18). Dans ces passages à tabac, l'élément intentionnel n'est pas toujours totalement absent (19). Une arrestation arbitraire et un retard injustifié apporté à la vérification de l'honorabilité de la personne arrêtée peut constituer une faute personnelle (20). Un préfet ordonne la saisie d'un journal dans tous les lieux où il est mis en vente, sans qu'une telle mesure soit justifiée par des considérations d'ordre public (21) ; il y a là une illégalité flagrante, une voie de fait. Toute illégalité n'engendre pas une faute personnelle ; c'est ainsi qu'il n'y a pas faute personnelle dans le fait d'employer, pour l'exécution d'un acte de police, le procédé de la coercition, que la

(18) Immarigeon. Trib. confl., 25 février 1922-185.

(19) Cas de l'arrêt Clef précité ; il faut remarquer que la faute personnelle peut être anonyme.

(20) Demoiselle Ginière, 5 février 1904, P.05-4-17 et la note.

(21) L'Action Française. Trib. confl., 8 avril 1935, D. 35-3-25, conclusions Josse, note Waline. M. Waline qui n'admet que le critère subjectif, ne considère pas qu'il y ait dans cette voie de fait une faute personnelle. Voir au contraire note Laroque, sous Trib. confl., 4 juillet 1934, au S. 35.3.97 : « Il est aujourd'hui démontré et, selon nous, sans contestation possible, qu'en l'état actuel de la jurisprudence, la voie de fait se confond soit avec la faute personnelle de l'agent, soit avec l'emprise sur la propriété privée immobilière. »

matière ne comportait cependant pas (22). Lorsqu'il s'agit non pas d'action, mais d'une abstention de la part du fonctionnaire, la faute personnelle est beaucoup plus difficilement retenue. Un individu, trouvé en état d'ivresse, a été conduit au poste ; inconsciemment il a mis le feu dans le local où il était enfermé et a brûlé vif ; les gendarmes, en négligeant d'avoir fouillé la victime, n'ont pas commis une faute personnelle. (23)

De nombreux auteurs ne retiennent que l'élément intentionnel pour caractériser la faute personnelle. C'est ce que l'on peut relever des définitions données par Appleton dans sa note sous l'arrêt Laur (24) : « Le fonctionnaire public est responsable non quand il sert ses fonctions, mais quand il s'en sert ; ou en d'autres termes, la fonction engage l'agent non quand il l'accomplit, même mal, mais quand il la trahit », et par Berthélemy, dans son traité de droit administratif : « Le fonctionnaire commet une faute de service quand il croit accomplir sa fonction en commettant sa faute ; il commet une faute personnelle quand il se sert de sa fonction pour accomplir sa faute. » Hauriou, après avoir admis que la faute administrative était la faute légère et la faute personnelle la faute lourde, et

(22) Monpillié. Cass., 5 juin 1918, S. 18/19-1-209, note Mestre, et D. 21-1-41, note Appleton. Dans le même sens, D. 18-3-1, note Porché.

(23) Dames Dionnet et Proton. Trib. confl., 13 décembre 1913. S. 20-3-47. Pour un cas où l'abstention a été considérée comme une faute personnelle dans un autre domaine que le service de la police, voir : Bouhier et autres. Trib. conflits, 19 novembre 1881, S. 82-3-49 (le sous-préfet avait négligé, malgré la recommandation faite par la loi, de s'assurer, lors des opérations du tirage au sort, que le nombre des numéros déposés dans l'urne était égal à celui des jeunes gens appelés à y concourir).

(24) Cass. civ., 5 janvier 1921, D. 21-1-17.

avoir déclaré « tout cela inébranlablement assis » (25), reconnaît ensuite que la faute de service n'est pas forcément légère (26). Jèze reste fidèle au maintien du critère objectif à côté du critère subjectif (27). Malgré les divergences d'opinions, la plupart des auteurs sont d'accord pour reconnaître que la faute personnelle est celle qui se détache de la fonction. Cette séparation de l'acte fautif et de la fonction s'entend aussi bien d'une séparation intellectuelle que d'une séparation matérielle. Seul Duguit ne s'est pas rallié (28) ; pour lui deux hypothèses sont possibles ; il peut y avoir un acte nettement distinct de l'acte fonctionnel ; si cet acte est une faute du fonctionnaire, on est en présence d'une faute personnelle ; en second lieu, il peut y avoir un acte fonctionnel, contenant en lui-même un élément de faute personnelle, ce que Duguit qualifie de faute incluse ; de là il tire des conséquences singulières en ce sens que les tribunaux judiciaires ne peuvent être compétents, car ce serait apprécier un acte administratif. Cette théorie a soulevé des critiques justifiées ; la faute personnelle se détachant de l'acte administratif, les Tribunaux civils ne violent certainement pas la séparation des pouvoirs en se déclarant compétents. « L'idée d'une faute personnelle non détachable de l'acte administratif, incorporée dans un acte administratif, apparaît comme une contradiction dans les termes... la faute personnelle se présente avec un aspect, avec une couleur sui generis qui tranche nettement sur le

(25) Mohamed ben Belkassam. Trib. conflits, 11 juillet 1891. S. 93-3-65.

(26) Olivier et Zimmermann, S. 05-3-17.

(27) Revue de Droit public, 1909, p. 263 et suivantes.

(28) Note sous Monpillié, Cour de Bordeaux, 19 juin 1917, S. 18/19-2-1 ; voir également sa note au S. 18/19-1-17.

milieu administratif auquel elle peut se trouver plus ou moins mêlée » (29). La loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires vient d'adopter dans son article 16, pour fondement de la faute personnelle, celle qui se *détache* de l'exercice de la fonction.

§ 2. — *Conséquences au point de vue
responsabilité*

Si le Tribunal des conflits estime qu'il y a faute personnelle, c'est l'agent seul qui doit être poursuivi devant les tribunaux judiciaires, si au contraire l'acte est seulement imputable au service, le requérant doit s'en prendre uniquement à l'administration devant les tribunaux administratifs. C'est l'une ou l'autre solution et jamais les deux à la fois. Cette règle était qualifiée de non cumul des responsabilités. (30)

(29) Note Mestre, sous arrêt Monpillié précité.

Voir également dans le même sens, Appleton (contentieux administratif, p. 232 et suiv.). « Il n'y a pas de faute personnelle incluse dans l'acte administratif ; il peut y avoir des faits inclus dans l'acte administratif qui révèlent une faute personnelle, intellectuellement distincte de l'acte. La séparation entre l'acte administratif et la faute commise par le fonctionnaire se fait aussi bien dans cette hypothèse que dans la première ; mais au lieu d'être constituée par des faits matériellement distincts de l'acte administratif, la faute, intellectuellement séparable de l'acte, est ici constituée par des faits inclus dans l'acte. Il est donc parfaitement possible, dans ce dernier cas, comme dans le premier, de dégager et réprimer la faute personnelle sans toucher à l'acte administratif. »

(30) Voir Duez (Responsabilité de la puissance publique) : « ... toutes les fois qu'apparaissait la responsabilité personnelle de l'agent, elle chassait la responsabilité de la puissance publique. Les deux responsabilités ne se cumulaient pas, elles étaient incompatibles. Et ainsi la limite de la responsa-

Un tel système prêtait le flanc à la critique, depuis que le principe de la responsabilité de la puissance publique était reconnu. Jusque-là en effet la règle du non cumul était logique. Il y avait faute personnelle ou fait de service ; ce dernier ne donnait lieu à aucune réparation ; les dommages qui en résultaient étaient considérés comme légers ; au contraire la faute personnelle, correspondant à la faute lourde, obligeait son auteur à réparation. Du jour où la responsabilité de l'administration est admise, c'est-à-dire pour le service de police en 1905 avec l'arrêt *Tomaso Greco*, une injustice apparaît. Dans tous les cas où le service est déclaré en faute, la victime est sûre d'obtenir réparation du préjudice qui lui a été causé ; au contraire dans les cas de faute personnelle, faute toujours très lourde, la victime peut se heurter à l'insolvabilité de l'agent. Là donc où la situation de la victime est la plus intéressante, le risque de non réparation est le plus grand. De plus, comme on l'a vu, lorsqu'on utilise le critère objectif, il est difficile de dire parfois si on est en face d'une faute personnelle ou d'une faute de service. Il y a ce que le commissaire du gouvernement Blum, dans ses conclusions sur l'affaire *Lemonnier*, appelle des cas limites. Ce que les juges estimeront être un jour une faute personnelle, ils pourront le lendemain pour une affaire analogue n'y voir qu'une faute de service, avec toutes les conséquences que cela entraîne. « Si l'on considère, écrit M. Colliard (31), pour employer le langage mathéma-

bilité personnelle de l'agent constituait, en vertu de la règle du non cumul, la frontière inférieure en quelque sorte de la responsabilité de la puissance publique. »

(31) Le préjudice dans la responsabilité administrative. Aix, 1938.

thique, que la responsabilité est une fonction de la faute commise, on s'aperçoit qu'à une très petite variation de la faute transformant la faute de service en faute personnelle, correspond une discontinuité complète de la responsabilité, qui, au lieu d'incomber à l'administration, incombe à l'agent. » Cependant, la critique n'a plus toute la portée qu'on pouvait autrefois lui prêter, car l'évolution a été dans le sens d'une diminution du champ d'action de la faute personnelle et d'autre part la faute administrative n'est plus forcément la faute légère ; c'est alors qu'en se plaçant, non plus du côté de la victime, mais du côté de l'administration, on peut faire une critique au système alternatif de la faute personnelle ou de la faute de service. Qui dit faute de service, dit non responsabilité de l'agent. L'extension croissante de la responsabilité de la puissance publique va donc ôter à ses fonctionnaires le stimulant qui pouvait les engager à faire le mieux possible.

L'intérêt que le particulier a à trouver devant lui le patrimoine de l'administration, et l'intérêt qu'a l'administration à ce que ses agents ne perdent pas le sens de leurs responsabilités, ont réalisé leur harmonieuse conjugaison dans le système appelé improprement cumul des responsabilités, car il n'implique qu'un cumul d'actions et non pas un cumul d'indemnités. Le passage du système du non cumul à celui du cumul ne s'est d'ailleurs pas fait brusquement ; il convient donc d'en étudier les étapes. La règle du non cumul était admise comme un dogme, sans qu'aucun auteur ne cherchât à la justifier ; elle semblait une sorte de loi naturelle. Teissier, dans son traité de la responsabilité de la puissance publique, notait que dans le cas de faute personnelle « il n'y a place que pour des actions

en réparation contre l'agent lui-même qui, n'ayant pas agi au nom de la puissance publique, n'a pu l'engager ». Moreau, dans son traité de droit administratif, se contentait d'écrire qu'en cas de faute personnelle, « il est naturel et juste que la question de responsabilité se pose à l'égard de l'agent et non à l'égard de l'Etat. Il suit de là que la responsabilité ne saurait incomber à la fois à la personne administrative et à son agent ». Seul Duguit, à un moment où le principe du non cumul subissait de sérieux coups de butoirs, a tenté une justification (32) en s'appuyant sur la théorie du risque : « le droit public moderne reconnaît non pas la responsabilité subjective de l'Etat personne, mais une assurance au profit de l'administré sur le patrimoine affecté au service contre le risque provenant pour lui de l'exécution de ce service... Or, ce risque ne peut pas être supporté par le patrimoine public, quand, à vrai dire, le service n'a pas fonctionné, quand l'acte imputable au fonctionnaire n'est pas vraiment un acte de service ». La crainte de tous ces auteurs était, semble-t-il, qu'en rejetant la règle du non cumul, on fasse application des principes du droit civil, l'administration étant responsable en tant que commettant des actes de ses agents, considérés comme des préposés. Ces auteurs ne voyaient pas que l'on pouvait très bien admettre à la fois la responsabilité de la puissance publique et celle du fonctionnaire sans qu'il s'agisse d'une copie de l'article 1.384 du Code civil ; l'administration n'est pas responsable de son agent, mais elle est responsable elle-même pour une faute

(32) Les transformations du droit public 1913. Comparer avec l'article du même auteur 10 ans plus tard dans la revue de droit public 1923, p. 23 et suivantes.

de service qui n'a rien de commun avec la faute personnelle du fonctionnaire. C'est M. Jèze qui, dans des articles successifs de la *Revue de Droit public* (33), a porté le coup de grâce au système du non cumul des responsabilités. Après avoir montré que la théorie du risque, invoquée par Duguit, est postérieure au principe du non cumul, il constate que « c'est une pure subtilité que d'affirmer que l'agent qui, dans l'exercice de ses fonctions, commet une faute d'une certaine nature, n'est plus dans l'exercice de ses fonctions et qu'il est pratiquement possible de distinguer, lorsqu'un agent public exerce sa fonction, le moment précis où il fait du service public et le moment précis où il n'en fait plus » et prenant l'exemple de l'arrêt *Mascaras*, il demande pourquoi le médecin sanitaire qui se trompe dans son diagnostic cesse d'être en service : « Quelle subtilité que d'affirmer qu'un agent public est dans son service jusqu'à un certain degré de faute, jusqu'à une certaine nature de faute, mais qu'il cesse d'y être à partir d'un certain degré, d'une certaine nature de faute ». M. Jèze, d'autre part, a bien montré quelle conséquence la règle du non cumul pouvait avoir sur le fonctionnement du service public. Soit un agent de police qui arrête une personne qu'il croit être l'auteur d'une agression ; celle-ci, estimant qu'elle est en face d'une faute personnelle

(33) *Revue de Droit public*, 1910, p. 76 et suivantes.

« À regarder les choses de près, dire que l'administration n'est pas responsable des fautes lourdes de ses agents parce que l'acte devient personnel à l'agent est une pure affirmation. Quelle est en effet la situation ? Un agent, dans l'exercice de ses fonctions, a commis une faute lourde ; le dommage résulte donc bien du fonctionnement fautif du service public. Pour quelle raison distinguer entre les fautes et donner moins de chances de réparation à mesure que la

et craignant ne pouvoir obtenir aucune réparation du dommage qu'elle aura subi, si elle laisse faire, résiste et blesse l'agent. Si les tribunaux reconnaissent ultérieurement qu'il y avait faute de service, la personne appréhendée, qui a résisté à la force publique, sera considérée comme un rebelle et punie en conséquence. Du fait donc de la difficulté de savoir a priori si on est en face d'une faute personnelle ou d'une faute de service, le cumul doit être admis. Les citoyens se soumettront d'autant plus aux lois qu'ils sauront que le patrimoine administratif peut être déclaré responsable. « Le grand public, écrit M. Jèze, et les juristes eux-mêmes n'ont pas le moyen, ni le calme nécessaire, au moment précis où se commet la faute, de rechercher si la faute est personnelle et si l'agent peut être repoussé par la violence comme un malfaiteur, ou si la faute est de service et si l'agent doit être respecté même dans son erreur. Il n'y a qu'une solution pratique et équitable : laisser fonctionner le service d'abord, même s'il y a faute de l'agent, réclamer ensuite. Mais il faut que la réclamation soit l'argement admise et dans des conditions satisfaisantes, non pas seulement contre un agent insolvable, et que l'autorité préfectorale essaiera d'abord par tous les moyens de couvrir, mais contre un pa-

faute devient plus grave ? » — Voir également Revue de Droit public 1914, p. 569 et suivantes. Certains auteurs, comme Fliniaux (Revue de Droit public, 1921, p. 333 et suivantes), ont cru trouver un fondement du cumul déjà dans Lafferrière ; dans son traité de la juridiction administrative (T. II, p. 680), on peut lire en effet : « Il est conforme à l'équité que la responsabilité de l'Etat se substitue ou s'ajoute dans certains cas à celle du fonctionnaire. » (Voir également T. I, p. 649).

trimoine administratif solvable » (34). La règle du cumul admise en 1909 dans le domaine du contrat (35), a été étendue par la suite au domaine extracontractuel. Il convient de distinguer deux phases, celle de la coexistence et celle du véritable cumul.

1° *La coexistence :*

Bien qu'il ne touche pas à la question de la police, il est nécessaire, pour éclairer le problème, de faire une analyse de l'arrêt de base, à savoir l'arrêt Anguet (36). Le sieur Anguet était entré à 8 h. 30 du soir dans un bureau de poste pour y encaisser le montant d'un mandat ; lorsqu'il voulut sortir, il trouva la porte fermée ; sur les conseils d'un employé, il pénétra dans une partie du bureau réservée au personnel, pour gagner une autre issue. Dans ce bureau se trouvaient des employés, occupés au maniement des valeurs postales, qui, estimant que le sieur Anguet passait trop lentement, se jetèrent sur lui et le mirent si brutalement dans la rue qu'il se brisa une jambe. Les employés, auteurs de cette expulsion violente et dommageable, furent condamnés correctionnellement ; mais en même temps, la victime intenta un recours devant le Conseil d'Etat, après une réclamation devant le ministre, sur la base du mauvais fonctionnement du service résultant soit de la fer-

(34) Avant l'introduction de la règle du cumul, les particuliers avaient une tendance naturelle à appeler l'administration dans l'instance devant les tribunaux judiciaires. Voir arrêt Mascaras.

(35) Compagnie commerciale de colonisation du Congo français, 12 février 1909, 153.

Carretier, 25 juin 1909-615.

(36) 3 février 1911, S. 11-3-137, note Hauriou.

meture prématurée de la porte destinée au public, soit de la mauvaise disposition de la porte destinée aux employés. Le ministre, se fondant sur la règle du non cumul, avait conclu au rejet du pourvoi. Le Conseil d'Etat en a décidé autrement, « l'accident dont le requérant a été victime, par suite de sa brutale expulsion de cette partie de bureau, doit être attribué, *quelle que soit la responsabilité personnelle encourue par les agents*, auteurs de l'expulsion, au mauvais fonctionnement du service public... » Il n'y a pas cumul, mais coexistence de deux fautes bien distinctes, la faute personnelle, nettement individualisée, des employés et la faute de service anonyme, résultant de ce qu'un employé inconnu, pressé de partir, a avancé les aiguilles de la pendule. « Il ne faut point affirmer, écrit Hauriou, que jamais l'administration et ses agents ne peuvent être déclarés responsables dans la même affaire. Ils peuvent l'être quand la faute personnelle des agents aura été accompagnée d'une faute de service de l'administration. Les deux responsabilités se cumulent quand les deux fautes se cumulent, pas autrement », et Chardon fait remarquer dans sa thèse (37), que « ce n'est pas pour avoir admis la coexistence des deux responsabilités que l'arrêt Anguet a innové. C'est pour avoir de cette réalité tiré la conséquence logique : la coexistence de l'obligation de réparer. Si les exemples abondent auparavant de possibilités de doubles actions, il n'y a pas d'exemple de doubles sanctions prononcées dans une même cause, contre l'administration pour faute de service, contre l'agent responsable pour faute personnelle ». Le principe du non cumul avait donc

(37) Du cumul et de la coexistence des responsabilités en matière administrative. Paris, 1939.

fait faillite. Nombreuses furent les décisions qui firent application du nouveau système de la coexistence, en particulier dans le domaine de la police. Le sieur Thévenet (38) avait été blessé à l'œil dans sa maison par un projectile en provenance d'une baraque de tir installée à quelques mètres. Il assigna conjointement et solidairement le sieur Lourdin, gérant de l'établissement de tir, et la commune en dommages-intérêts. Le Tribunal civil se déclara évidemment incompétent à l'égard de l'instance dirigée contre la commune et, sur appel, la Cour de Grenoble condamna le sieur Lourdin, qui avait commis une faute lourde « soit en plaçant la maison Thévenet sous l'action directe de son tir, soit en omettant de protéger les habitants de cette maison et du voisinage à l'aide d'un rideau de métal réellement solide et résistant et en bon état d'entretien ». Malheureusement, Lourdin se révéla insolvable. Aussi Thévenet intenta-t-il un recours devant le Conseil d'Etat fondé sur la faute de service. La commune, en négligeant de s'assurer des conditions de sécurité présentées par ce tir, a commis une faute, qui, il faut insister sur ce point, est nettement distincte de celle commise par Lourdin. Comme dans l'arrêt Anguet, le Conseil d'Etat a reconnu l'existence d'une faute de service ; la différence qu'il y a toutefois avec cet arrêt, c'est que Lourdin est un simple tiers et non pas un fonctionnaire ; cette nuance n'a aucune importance, puisque le fonctionnaire, auquel est imputée une faute personnelle, est assimilable à un simple citoyen. Une solution analogue a été donnée dans l'affaire Protectorat de

(38). 23 juin 1916, Revue de Droit public, 1916-378 et suivantes, conclusions Corneille, note Jèze.

l'Annam (39). Le transporteur a été condamné, mais, là encore, était insolvable ; aussi, les victimes firent-elles un pourvoi devant le Conseil d'Etat, l'administration ayant commis une faute de service en ne veillant point à ce que sa propre réglementation soit respectée. Dans tous ces exemples, apparaissent clairement d'une part une faute personnelle et d'autre part une faute de service, généralement un défaut de surveillance. (40)

2° *Le cumul d'actions.*

La question s'est posée dans une espèce semblable à l'affaire Thévenet ; il s'agit du célèbre arrêt Lemonnier (41) ; la commune de Roquecourbe organise chaque année, une fête, dont l'une des attractions consiste en un tir sur buts flottants, constitués par des canards attachés par les pattes à une planche. Il se trouvait que, sur la rive opposée à celle des tireurs, la municipalité avait établi cette même année une promenade publique. Les époux Lemonnier, venus assister à cette fête, longeaient cette promenade, lorsqu'ils perçurent le sifflement de balles ; ils s'apprêtaient à rebrousser chemin, lorsque Mme Lemonnier se trouva atteinte à la gorge par un projectile. Prévenue de l'accident, la municipalité fit alors cesser le tir. Il faut noter que déjà des promeneurs avaient, quelques heures auparavant, vu des balles atteindre la promenade et

(39) Arrêt précité.

(40) Voir pour un service autre que le service de police l'arrêt Cief précité : faute personnelle des militaires et faute de service résultant d'un manque de surveillance de la part de l'administration militaire.

(41) 26 juillet 1918. S. 18/19-3-41, concl. Blum, note Hauriou.

s'étaient empressés d'en informer le maire, lequel s'était contenté de faire obliquer le tir. Les époux Lemonnier assignèrent devant le tribunal civil de Castres le sieur Laur, maire de Roquecourbe, en qualité de représentant de la commune et en tant que de besoin en son nom personnel. Le tribunal civil, à juste titre, se déclara incompétent en ce qui concerne l'action dirigée contre le maire, comme représentant de la commune, mais en utilisant un fondement inexact et périmé, à savoir la distinction entre actes de police et actes de gestion ; pour ce qui est de l'action dirigée personnellement contre le maire, il jugea qu'il n'y avait pas faute personnelle, parce que non détachable de sa fonction municipale. Les époux Lemonnier ont alors saisi le Conseil municipal et, devant son refus, ont fait un recours devant le Conseil d'Etat. En même temps, ils ont fait appel du jugement du Tribunal civil de Castres devant la Cour de Toulouse, laquelle admit la faute personnelle du maire. La Cour de Cassation, postérieurement à la décision du Conseil d'Etat, cassera l'arrêt de la Cour de Toulouse, estimant que le maire n'avait commis aucune faute personnelle (42). Le Conseil d'Etat, en se déclarant compétent, n'empiète pas sur la juridiction judiciaire. Son rôle est de déterminer si la commune a commis une faute de service, question complètement indépendante de celle de savoir si le maire a commis ou non une faute personnelle (43). Seu-

(42) On voit par là combien est délicate l'appréciation du caractère de la faute.

(43) « Il est si vrai que le Conseil d'Etat n'a pas rattaché sa reconnaissance de la responsabilité de la commune à la décision de la Cour de Toulouse qui avait condamné le maire pour faute personnelle, que s'il avait agi ainsi, son arrêt aurait manqué de base, car l'arrêt de Toulouse était frappé

lement la grande différence avec les arrêts Anguet, Thévenet, Protectorat de l'Annam, c'est que les deux ordres de juridiction opèrent sur les mêmes faits et c'est la raison pour laquelle on dit cumul et non plus coexistence. Pour les mêmes faits, la juridiction civile pourra trouver une faute personnelle à la charge du maire, tandis que la juridiction administrative découvrira une faute de service à la charge de la collectivité. « Considérant que la circonstance que l'accident éprouvé serait la conséquence d'une faute d'un agent administratif préposé à l'exécution d'un service public, laquelle aurait le caractère d'un fait personnel de nature à entraîner la condamnation de cet agent, par les tribunaux de l'ordre judiciaire, à des dommages-intérêts, et que même cette condamnation aurait effectivement été prononcée, ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert... » Faute personnelle et faute de service au lieu de s'exclure peuvent donc se recouvrir. Les conclusions du commissaire du gouvernement éclairent singulièrement la question : « La déclaration et la réparation par l'autorité judiciaire de la faute personnelle reprochée à l'individu qui est, en même temps, l'agent d'un service public, ne fait nullement obstacle, à notre

d'un pourvoi en cassation, et il était susceptible d'être anéanti. En fait, c'est ce qui est arrivé, puisque la Chambre civile, par un arrêt du 5 janvier 1921, a décidé qu'il n'y avait pas faute personnelle du maire de Roquecourbe. Si le Conseil d'Etat avait fondé sa décision sur l'arrêt de Toulouse, décidant qu'il y avait faute personnelle, elle se trouverait maintenant manquer de base légale, ce qui est inadmissible. » (Duguit, *Revue de Droit public*, 1923, p. 38.)

avis, à ce que l'autorité administrative recherche et déclare, *pour les mêmes faits*, la faute et la responsabilité du service », et plus loin : « si la compétence exceptionnelle du juge civil ne peut s'exercer que lorsque la faute de l'agent n'est teintée à aucun degré de faute de service, la réciproque n'est pas vraie et ne peut pas être vraie, vis-à-vis de la compétence normale du juge administratif. Le juge administratif sera compétent quand il y a faute de service, toutes les fois qu'il y a faute du service et alors même que cette faute du service sera mêlée, teintée dans une mesure quelconque, de l'erreur ou de la faute individuelle d'un des agents de ce service. En d'autres termes, la responsabilité du service étant le principe, il s'ensuit qu'il suffit qu'il y ait mise en cause possible du service pour que la faute de l'agent ne puisse être recherchée et sa responsabilité exceptionnelle poursuivie ; mais il s'ensuit également, et par voie de conséquence non moins nécessaire, qu'il ne suffit pas qu'il y ait mise en cause possible de l'agent pour que la faute de service soit couverte et pour que l'Etat échappe à sa responsabilité normale. Le juge civil n'est compétent que lorsque la faute de l'agent se détache totalement du service. Le juge administratif ne serait incompétent que si le service se détachait d'une façon totale de la faute présumée de l'agent. Il y a donc coexistence possible d'une faute que l'autorité judiciaire pourra considérer comme personnelle à l'agent et engageant sa responsabilité propre, avec une faute administrative, que l'autorité administrative devra considérer comme faute du service engageant la responsabilité de l'administration », et par une formule lapidaire, le commissaire du gouvernement réduit en poussière la formule du non cumul : « si elle (la faute personnelle) a été

commise dans le service ou à l'occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service, si en un mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé, le juge administratif alors pourra et devra dire : *la faute se détache peut-être du service, c'est affaire aux tribunaux d'en décider, mais le service ne se détache pas de la faute*. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l'agent coupable, alors même qu'il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service et aucune fin de non recevoir ne peut être tirée contre la seconde action de la possibilité ou de l'existence de la première ». Hauriou, dans sa note sous l'arrêt, considère qu'il y a comme dans les arrêts Thévenet et Anguet coexistence et non pas cumul ; il trouve absurde d'admettre le cumul des deux responsabilités à propos d'un même fait, commis par un même agent, considéré à la fois comme fait de service et fait personnel ; « mais au contraire cette formule suppose que, dans un ensemble de faits, il y a un fait personnel et des faits de service qui ne sont d'ailleurs pas attribués aux mêmes agents ; il y a donc *cumul des deux responsabilités à raison du même accident, mais non pas cumul des deux responsabilités à raison du même fait* ; cela précise le sens de la règle classique du non cumul, cela ne la détruit pas » (44). Pour Hauriou, le maire a certes

(44) Même opinion sous Dourdent et Gaspard, 19 mai et 23 juin 1922, S. 24-3-9.

commis une faute personnelle ; quant à la faute du service, elle doit être imputée aussi bien à l'entourage du maire qu'à ce dernier seul ; cet auteur va même jusqu'à rendre responsable la population tout entière (45). Le cumul d'actions pour les mêmes faits devait pourtant s'affirmer par la suite (46). Un garde champêtre mêlé à une rixe, avait frappé avec la crosse de son revolver chargé un de ses agresseurs et l'avait blessé. Il aurait pu être poursuivi pour délits de coups et blessures par imprudence. Le Conseil d'Etat estime que « par l'usage inconsidéré » qu'il a fait de son revolver, il a commis une faute grave, engageant la responsabilité de la commune (47). La solution est très claire dans un arrêt, où les faits étaient à peu près les mêmes : « considérant qu'il résulte de l'instruction que dans les conditions où il a porté au sieur Boiero des coups, qui ont entraîné pour le requérant une incapacité de travail, le gendarme Torgeard s'est rendu coupable d'une faute grave ; que cette *faute personnelle, commise par le sieur Torgeard dans l'exercice de ses fonctions*, engage la responsabilité du service public... » (48). Il semble bien dans ces

(45) Voir la critique de cette solution dans Chardon. Thèse précitée, p. 155.

(46) Dans la Revue de Droit public, 1936, p. 302, Jèze écrit : « Le cumul peut se produire non seulement lorsqu'il y a, à l'origine du dommage, plusieurs faits, dont les uns sont imputables au service, les autres au fonctionnaire, mais même à raison d'un fait unique, lorsque ce fait unique, bien que constituant une faute personnelle, a été accompli à l'occasion du service qui a ainsi « conditionné l'accomplissement de la faute » ; c'est ce qui se produit lorsque la faute personnelle se rattache à un acte de l'exercice de la fonction. »

(47) Rappine, 7 février 1934-188.

(48) Boiero, 14 février 1936-207. — Dans le même sens : Dame Papineau, 29 janvier 1936-137 ; Dame Pasquelin, 8 novembre 1933-1.023 ; Sinapi, 30 mars 1938-331.

conditions que l'on aboutit au système civiliste. Ce que l'on peut reprocher en effet à l'administration, c'est le mauvais choix qu'elle a fait de ses agents ; si on adopte la thèse que ces derniers lui sont imposés et que le choix n'y entre pour aucune part, on peut lui reprocher de les avoir mal surveillés. La solution administrative est donc sensiblement la même que la solution civiliste (49). De la présomption de faute au risque, le pas serait vite franchi, si le requérant cessait de mettre en cause l'agent, en même temps qu'il actionne l'administration. Le service de police met en effet aux mains de ses agents des instruments dangereux. Si l'un de ces agents, manquant de sang-froid, en fait usage dans l'exercice de ses fonctions, le service doit en endosser la responsabilité. (50)

Il faut remarquer que, jusqu'à présent, les délits d'homicide ou de blessures par imprudence commis par des représentants de la force publique dans l'exercice de leurs fonctions sont considérés comme des fautes personnelles, alors que la jurisprudence, depuis l'arrêt Thepaz de 1935, a abandonné cette façon de voir à l'égard de délits du même genre, accomplis par des agents relevant d'autres services (51). Le maintien d'une telle attitude

(49) Dans ce sens, Hauriou, Précis élémentaire de droit administratif, 4^e édition, 1938, p. 310 ; note Waline au D. 33-3-57.

(50) Note Appleton au D. 29-3-1 : « Le service public fait bénéficier les administrés d'une sorte d'assurance contre les fautes des fonctionnaires et agents mêlés à l'exécution du service. » Colliard, dans sa thèse (p. 300), fait appel à la théorie du risque exceptionnel de voisinage : « L'état de supériorité physique qu'implique la fonction de représentant de l'ordre constitue un danger. » Contre une telle tendance, voir Berthélemy, droit administratif, p. 92.

(51) Avant 1935, jurisprudence et doctrine étaient unanimes pour voir dans la faute pénale une faute personnelle.

a pour lui des arguments d'ordre juridique et pratique. Celui qui est pénalement responsable doit être civilement responsable. Substituer la responsabilité de l'administration à celle de l'agent, c'est aller contre l'article 3 du Code d'instruction criminelle, ou alors, comme le propose M. Mestre (52), il faut également faire supporter à l'administration la responsabilité pénale. Du point de vue pratique, le fait de considérer la faute pénale comme une faute personnelle ne présente que des avantages : grâce au cumul, la victime est assurée d'obtenir une indemnité ; quant à l'administration, elle dispose d'un recours contre son agent. Si donc il n'y a rien à redire contre une telle solution, il n'en est pas de même des conséquences qu'en tire la Chambre criminelle de la Cour de cassation. S'appuyant sur l'article 3 du Code d'Instruction criminelle, qui permet à la victime de se porter partie civile devant les tribunaux répressifs, conjointement à l'action

Voir entre autres les conclusions du commissaire du gouvernement Chante-Grellet au S. 82-3-49, l'article de Jèze dans la Revue de Droit public, 1909 : « il y a faute personnelle, lorsque la faute est lourde... lorsqu'il (le fonctionnaire) a violé une loi pénale. » Le revirement s'est effectué avec l'arrêt Thepaz (précité : il s'agissait d'un accident causé par une voiture militaire conduite par un soldat en service commandé). « Il n'existe pas de lien nécessaire entre l'infraction à la loi pénale et la faute personnelle, constate M. Alibert dans sa note. Il serait même illogique et injuste que de légers délits fussent des fautes personnelles, alors que certaines fautes personnelles, tout à fait inexcusables, ne sont pas des délits. Ce n'est pas, dès lors, la qualification juridique de l'acte qui importe, c'est sa nature, sa gravité, ce sont les conditions dans lesquelles il a été accompli. »

Dans le même sens : Cour de Douai, 4 mars 1935. D. 36-2-51, note Waline ; Schmitt, 1937-1.119 ; Niederländer, 1939-667 ; Lemaître, 1940-250 ; Ministère public contre consorts Alric, Gaz. Pal., 24 mars 1943.

(52) D.H. 1935, Chronique, p. 57, faute administrative et faute pénale.

publique et sur l'article 74 du Code pénal, d'après lequel les tribunaux répressifs doivent alors faire application des dispositions du Code civil, la Chambre criminelle juge que l'administration peut être citée civilement devant les tribunaux répressifs, pour répondre de la faute de ses préposés, par application de l'article 1.384 du Code civil. (53)

Cette jurisprudence, qui porte atteinte à la règle de la séparation des pouvoirs, est en formelle contradiction avec celle du Tribunal des conflits (54) et avec celle de la Chambre civile de la Cour de cassation. Il est à souhaiter qu'une telle anomalie cesse bientôt et que l'harmonie jurisprudentielle soit établie. (55)

(53) Voir : S. 30-1-393, note Bonnard ou D. 30-1-161, note Appleton. Les circonstances de l'affaire étaient favorables à l'application des règles civilistes. Un gardien d'un parc municipal, remplissant les fonctions de garde champêtre, sans avoir prêté serment et à titre de simple salarié de la commune, avait fait contre des maraudeurs un usage abusif de son revolver ; « la disposition de l'article 1.384 du Code civil, d'après laquelle les commettants répondent du dommage causé par leurs domestiques et leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés, est générale, et il n'y est pas dérogé par les dispositions des lois relatives à l'organisation de la police. »

Dans le même sens : S. 23-1-385, note Roux ; D. 23-1-137, note Appleton ; D. 32-1-16, note Appleton.

(54) Dame Debref : S. 07-3-48 ; Vve Lemetti, S. 24-3-49 ; une seule exception, l'arrêt Mélinette, 11 juillet 1933, S. 33-3-97.

(55) Par un arrêt du 23 avril 1942, la Chambre criminelle vient d'abandonner sa conception de la faute pénale toujours faute personnelle (D. crit., 1942-136, note Waline et Semaine Juridique, 1942-2-1.953, note Brouhot). S'agissant d'un accident d'automobile, on peut se demander si la Chambre criminelle aura un comportement semblable dans une affaire touchant au service de police. Dans l'affirmative on pourra dire que l'unité jurisprudentielle est chose faite, mais en somme indirectement. C'est par son changement de point de vue sur le caractère de la faute pénale et non par

3° *Le non cumul des indemnités.*

Les deux juridictions civile et administrative, qui étaient complètement indépendantes pour apprécier l'une, s'il y avait faute personnelle, et l'autre faute de service, sont contraintes de ne plus s'ignorer lorsqu'il s'agit de la fixation de l'indemnité à accorder à la victime (56). Celle-ci ne doit pas être indemnisée deux fois (57) ; elle ne doit pas s'enrichir sans cause. Dans ce but, le Conseil d'Etat a établi deux procédés, dont un seul d'ailleurs jouit de ses faveurs.

a) *Le procédé de la garantie :*

Il consiste à obliger la victime à s'adresser d'abord au personnellement responsable ; ce n'est qu'en cas d'insolvabilité partielle ou totale de ce dernier qu'elle pourra mettre en jeu l'administration. Un tel système a été proposé par le commissaire du gouvernement Corneille dans ses conclusions sur l'affaire Thévenet ; il estimait que la faute principale incombait au sieur Lourdin, tenancier de l'établissement de tir, celle de la commune n'étant que secondaire, « en arrière ». Par suite, la

sa reconnaissance de l'inapplicabilité des règles civiles à l'administration qu'elle abandonne toute compétence à l'égard de celle-ci.

(56) Voir dans l'arrêt Abbé Hardel (précité) un autre cas qui montre que les différents pouvoirs ne peuvent s'ignorer.

(57) L'arrêt Lemonnier pose nettement la question : « Considérant qu'il appartient seulement au juge administratif de prendre, en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité allouée par la puissance publique, les mesures nécessaires en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut obtenir d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice causé. »

responsabilité principale devait incomber au sieur Lourdin, la commune n'intervenant qu'après constatation de son insolvabilité partielle ou totale. Le commissaire du gouvernement écarte le mot de garantie, qui impliquerait une solidarité qui n'existe pas entre le forain et la commune, et lui substitue l'expression de cautionnement forcé ; en fait le résultat est identique. La victime doit seulement attaquer d'abord le débiteur principal et ce n'est qu'en cas de défaillance de ce dernier, qu'elle peut se retourner contre la commune (58). Mais le Conseil d'Etat n'a pas suivi son commissaire du gouvernement ; il a opté pour le second procédé.

b) Le procédé de la subrogation :

La victime s'adresse de suite à l'administration, mais celle-ci subordonne le paiement à sa subrogation, jusqu'à concurrence de la somme qu'elle a versée, aux droits qui résulteraient pour la victime de condamnations définitives de l'autorité judiciaire prononcées à son profit contre le personnellement responsable (59). Un tel système offre à

(58) Pour l'application du procédé de la garantie, voir : Babouet, 16 juillet 1914-882. « Il appartiendra seulement au juge administratif pour déterminer la forme et la quotité de cette réparation, de tenir tel compte que de droit des condamnations déjà prononcées, à raison du même accident au profit du sieur B. par les tribunaux civils, et notamment de limiter, s'il y a lieu, la responsabilité de l'Etat à la garantie de tout ou partie desdites condamnations. »

(59) Solution des arrêts Thévenet, Lemonnier, Boiero, Sinapi, dans Papineau, Bouillot (9 décembre 1936-1.091).

Certains auteurs justifient une telle solution en faisant appel à l'article 1.251-3 du Code civil qui accorde la subrogation légale à « celui qui, étant tenu avec d'autres ou pour d'autres au paiement de la dette, avait intérêt de l'acquitter ». Voir la note de M. Appleton au D. 24-3-49 : « Il est admis aujourd'hui en effet que la faute personnelle de l'agent né

la victime l'avantage d'obtenir plus rapidement satisfaction ; il a par contre pour l'administration l'inconvénient de faire peser sur elle les risques d'insolvabilité ; il se peut d'ailleurs que la puissance publique entende supporter définitivement la charge de l'indemnité ; il ne tient en effet qu'à elle de décider si elle poursuivra ou non l'auteur de la faute personnelle. Lorsqu'il s'agira de ses agents, elle pourra se montrer peu encline à intenter une pareille action. (60)

On peut se demander si le système du cumul, tel qu'il vient d'être exposé, ne renferme pas en lui un germe de mort et s'il n'aura pas été une sim-

dégage pas le service public de toute responsabilité ; il reste tenu de réparer les dommages causés par son mauvais fonctionnement. L'Etat, dans ce cas, n'est-il pas tenu avec un autre ou pour un autre (le fonctionnaire coupable) ; n'avait-il pas, dès lors, intérêt à acquitter la dette ; et par suite ne bénéficie-t-il pas de la subrogation légale ? Il est vrai que les tiers victimes de dommages ont deux actions parfaitement distinctes, l'une contre l'auteur direct du dommage, fondée sur l'article 1.382 du Code civil, l'autre contre l'Etat, fondée sur la théorie de la faute de service et du risque social et que ces deux actions ont deux sources parfaitement distinctes. Mais cette circonstance ne suffit pas pour faire écarter la subrogation légale. Il est admis en effet que pour que la subrogation ait lieu au profit d'un coobligé, il n'est pas nécessaire que son obligation ait la même origine que la dette principale. (D. 90-1-71). »

Dans le même sens, note de M. Devaux au D. 25-2-59 : « Pourquoi repousser l'application de cette règle (l'article 1.251) en droit public dans la question du jugement des indemnités ? Quelque raison qu'il y ait en général de ne pas admettre l'extension des règles du droit civil au droit public, il ne faut pas avoir la superstition des mots, les principes du droit civil ne doivent pas être exclus de parti pris du domaine du droit public, quand ils donnent une solution avantageuse à une difficulté, en même temps que compatible avec le fonctionnement du service public. »

(60) Voir la critique faite par Hauriou sur le procédé de la subrogation dans sa note sous l'arrêt Lemonnier.

ple transition entre le système de la responsabilité unique de l'agent et la responsabilité unique de l'administration. Les particuliers auront en effet de plus en plus tendance à ne mettre en cause que le service de police, comme tous les autres services, sans s'en prendre également à l'agent, qui a commis le dommage dans l'exercice de ses fonctions. Une telle procédure a des conséquences importantes. D'après une jurisprudence constante, si l'agent n'est pas actionné par la victime, l'administration dont il relève ne peut rien contre lui (61). Il y a là dans notre système de la responsabilité une véritable anomalie. Suivant que le requérant aura ou n'aura pas poursuivi l'agent, en même temps que le service, ce dernier aura ou n'aura pas d'action contre son agent (62). Pour mettre fin à un tel paradoxe, plusieurs auteurs proposent de reconnaître, dans tous les cas, à l'administration, la possibilité d'un recours contre ses agents en faisant de la faute personnelle un débat entre l'administration et ses agents et non plus entre ceux-ci et les particuliers (63). « Sans doute, écrit M. Appleton, il

(61) Voir l'avis du Conseil d'Etat de 1885.

Baron : 10 juillet 1874-648 ; Gleize, 19 avril 1907-333 ; Lagarde, 24 novembre 1916-484 ; Poursines, 28 mars 1924, D. 24-3-49, note Appleton et Revue de Droit public, 1924, p. 601 et suiv., note Jèze. — Au contraire, une commune a un recours contre son maire : Magnon, 8 mars 1935, D. 35-3-12, note Heilbronner (contra de Kervéguen, 21 novembre 1930, D. 31-3-14, note P.L.J.).

(62) En droit administratif allemand, les particuliers ont une action contre l'administration, mais celle-ci peut se retourner contre le fonctionnaire.

(63) Voir les notes de MM. Appleton et Jèze sous l'arrêt Poursines, M. Jèze pose le principe de la responsabilité pécuniaire de l'agent public envers l'administration au cas de faute personnelle. « Ce sera au Conseil d'Etat, après avoir proclamé le nouveau principe, à déterminer prudemment,

pourra paraître parfois trop dur de mettre à la charge du fonctionnaire la totalité des dommages, soit que la sanction apparaisse comme hors de proportion avec la faute ou avec les ressources personnelles de l'agent, soit qu'elle puisse être jugée excessive parce que la faute aurait été facilitée ou pourrait être dans une certaine mesure excusée à raison de la mauvaise organisation du service ou de négligences administratives auxquelles l'agent coupable est resté étranger. Mais il appartient au Conseil d'Etat, juridiction d'équité, de déterminer les cas où cette responsabilité doit être retenue, de l'admettre ou de l'écarter en tenant compte de la nature du service et de la gravité de la faute ; de la graduer et de la partager suivant les espèces, en veillant à la fois à ne pas paralyser l'initiative des agents par la crainte des responsabilités pécuniaires et à ne pas favoriser leur négligence par la certitude qu'ils échapperont à toute sanction matérielle ». Jusqu'à présent, l'administration n'a usé à l'égard de ses agents, que des sanctions disciplinaires, qui ne sont pas exemptes de considérations politiques. L'introduction, dans les principes constitutionnels nouveaux de la notion de responsabilité, entraînera, peut-être, un revirement de jurisprudence dans le sens souhaité par MM. Jèze et Appleton.

sans hâte, comme cela a été fait par la jurisprudence du Tribunal des Conflits pour la faute personnelle préjudiciable à des individus, la notion de faute personnelle préjudiciable à l'administration. Peut-être alors sera-t-on amené à distinguer la faute en temps de paix et la faute en temps de guerre... »

TROISIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

Le risque constitue le deuxième fondement de la responsabilité ; comme en droit civil, il présente un caractère exceptionnel, complémentaire, jouant en quelque sorte le rôle de porte de secours lorsque la porte principale, à savoir la faute, ne peut, dans certaines circonstances, être utilisée. Il convient de remarquer qu'en droit administratif, la théorie du risque a précédé celle de la faute de service ; à l'époque où triomphait le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique, on admettait cependant une indemnité pour ceux qui avaient subi des dommages du fait des travaux publics. Ainsi ne blâmait-on pas l'action de l'administration et en même temps satisfaisait-on au principe d'égalité devant les charges publiques exprimé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; si une personne subissait un préjudice anormal, venant de travaux publics, elle obtenait une réparation pécuniaire. Avant la loi de 1901 qui a réglé définitivement la question, la juridiction administrative faisait également application de la responsabilité sans faute en matière de dommages

causés par les exercices militaires sur les champs de tir et polygones. C'est surtout à partir de la fin du XIX^e siècle que le champ d'action de la théorie du risque s'est élargi. Mais celle-ci, n'est pas devenue pour autant le régime de droit commun de la responsabilité. L'article 13 de la déclaration des droits en est la justification et en même temps la limite. Dans tous des cas le préjudice doit être spécial et anormal. Si le droit administratif n'est pas, comme le droit civil, limité étroitement par la rigueur des textes, dans la pratique, il aboutit cependant aux mêmes résultats (1). Le risque reste et doit rester un régime exceptionnel.

Dans les rapports de l'administration avec ses employés, la responsabilité sans faute a joué, d'une part en matière d'accidents de travail en 1895 (2), précédant ainsi la grande loi de 1898 et d'autre part en matière de congédiement brusque résultant d'une suppression régulière d'emploi (3). Des lois ou des règlements particuliers se sont depuis substitués à cette pratique jurisprudentielle. La théorie du risque a aussi été appliquée dans les rapports de l'administration avec les tiers ; pendant la guerre, des munitions, accumulées dans le voisinage des propriétés privées, explosent et causent des dom-

(1) Un exemple du parallélisme entre le droit civil et le droit administratif pour ce qui est des résultats, en partant de fondements différents, est fourni par la présomption de responsabilité qui pèse sur les conducteurs de voitures automobiles. Le droit civil la tire de l'article 1384 du Code (on est responsable des choses que l'on a sous sa garde) et le droit administratif considère « les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile à l'heure actuelle ». Sté d'assurances mutuelles des travailleurs français, 22 décembre 1924, S. 26-3-1.

(2) Cames, 21 juin 1895, S. 97-3-33, note Hauriou.

(3) Villenave, 11 décembre 1903-768.

mages ; aucune faute n'est relevée à l'encontre de l'administration. La théorie du risque exceptionnel de voisinage va permettre, tout en ne blâmant point la conduite de l'administration, d'indemniser les victimes (4). Une loi de 1921 « sur la réparation des dommages causés aux tiers par des accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la Défense Nationale » a mis un terme à cette évolution de la jurisprudence.

Il était fatal que la théorie du risque trouve un terrain favorable à son épanouissement dans la matière de la police. L'acte de police a été acte de gouvernement, avant d'être soumis au contrôle de la juridiction administrative. Cette lourde hérédité fait qu'ici, plus que dans d'autres domaines, le Conseil d'Etat hésitera à censurer la conduite de l'Administration. Déjà sur le plan de la faute des conditions sévères sont exigées par les tribunaux administratifs pour mettre en jeu la responsabilité de la puissance publique. Il est des cas où cette faute lourde n'existe pas et où cependant on est en face d'une personne qui subit du fait de l'action ou de l'inaction de la police un préjudice exceptionnel, anormal. La police, en agissant ou en s'abstenant, a eu en vue le maintien de l'ordre public ; elle est donc entièrement dans son droit, mais la personne victime de cette action ou plus souvent de cette carence est également dans son droit. La théorie de la responsabilité sans faute permet justement de concilier les deux points de vue. Elle est prévue par la loi et a été utilisée par la jurisprudence.

(4) Regnault-Desrozières, S. 19-3-25, note Hauriou ; Compagnie P.L.M., 26 mars 1920-354 ; Colas, 21 mai 1920. Revue de Droit public, 1920-406, à rapprocher de l'arrêt Ambrosini, 10 mai 1912-549.

CHAPITRE PREMIER

LE RISQUE LÉGISLATIF :

LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES EN CAS D'ÉMEUTE

La responsabilité des communes en cas d'émeutes a toujours présenté dans le domaine de la police un caractère spécial. À l'époque où l'Etat se retranchait derrière sa souveraineté et où les Tribunaux judiciaires admettaient la responsabilité des communes, à condition toutefois que les victimes établissent la preuve d'une faute, il existait en matière d'émeutes une présomption de faute à l'égard des communes ; à elles incombait l'obligation de montrer qu'elles n'avaient commis aucune négligence. Lorsqu'au début du ^{xx}^e siècle la responsabilité de l'Etat et des communes fut admise dans les mêmes termes, exigeant pour la victime la preuve d'une faute lourde, la loi fit encore un pas en avant et introduisit le risque. Il s'agit donc bien là d'un régime d'exception, qui exige pour en comprendre les modalités actuelles, une étude historique.

SECTION I. — DU DÉCRET DE VENDÉMAIRE AN IV

A LA LOI DU 16 AVRIL 1914 :

SOUS LE RÉGIME EXCLUSIF DE LA FAUTE

La Révolution vient mettre fin au régime centralisé de l'Ancien Régime qui avait entraîné une

mise en sommeil de toutes les libertés. Par contre coup, il se produit un déchaînement de violences, d'autant plus fortes qu'elles ont été plus longtemps contenues. Le régime électif généralisé, la décentralisation à outrance amènent une scission avec le pouvoir central. L'anarchie s'introduit partout, des émeutes éclatent qui finissent par inquiéter les pouvoirs publics. Aussi, successivement, plusieurs décrets vont-ils être promulgués, pour mettre fin à une pareille situation, en faisant peser sur les habitants du lieu du désordre la charge de la responsabilité. « S'il arrive un désordre, ou c'est la majorité qui l'a commis et elle doit être responsable, ou c'est la minorité et alors la majorité est coupable de ne pas s'y être opposée », déclare Dupont de Nemours. Tous ces décrets trouvent leur codification dans le décret du 10 vendémiaire an IV, qui a un caractère préventif très marqué. On veut intéresser les habitants au maintien de l'ordre ; s'ils sont négligents, ils seront responsables. La Convention entendit par ce texte décréter l'ordre, comme elle avait décrété la victoire, écrivait dans ses conclusions sous un arrêt de Cassation l'avocat général Desjardins (Cass. 4 mai 1881, D. 81-1-471). D'après le titre I, « tous citoyens, habitant la même commune, sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés. » Si les habitants de la commune ont participé aux délits commis sur son territoire par des attroupements ou rassemblements, à la réparation civile s'ajoute une amende pénale d'un égal montant. La présomption de responsabilité est irréfragable ; une seule exception est admise ; l'article 2 du titre IV prévoit que « dans le cas où les rassemblements ont été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle

les délits ont été commis *et* où la commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir, à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité ». La réunion des deux conditions est nécessaire pour que la commune soit entièrement exemptée de toute responsabilité.

Cette législation était très dure ; aussi les troubles qui lui avaient donné naissance, ayant pris fin, s'efforça-t-on de la considérer comme tacitement abrogée (1). De plus, l'idée de la commune personne morale, distincte de ses habitants faisait du progrès, ce qui devait conduire à la notion de faute du service de police.

§ 1. — *La loi du 5 avril 1884*

Cette loi vint couronner l'évolution de la jurisprudence. La commune reçoit la consécration légale de la personnalité morale, ce qui influe sur la na-

(1) Pour des considérations particulières, le décret de Vendémiaire ne fut plus appliqué à la Ville de Paris :

S. 41-1-373 et D. 81-1-471, conclusions non conformes Desjardins. « Attendu qu'en effet, la Ville de Paris étant le *siège du Gouvernement*, c'est au Gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance de la police générale, la direction et la disposition de la force publique ; que l'indépendance du gouvernement serait compromise, si les moyens de conserver la tranquillité publique dans le lieu où il siège pouvaient dépendre d'une autre autorité que la sienne... Attendu qu'il suit de là que c'est le Gouvernement lui-même et non un magistrat municipal qui veille dans Paris à la conservation de l'ordre public et qui dispose seul de tous les moyens de surveillance, de prévention et de répression. » La Ville de Paris était donc irresponsable ; en cas d'émeutes graves, les victimes ne pouvaient obtenir aucune réparation, sauf don gracieux de la part du gouvernement, comme au lendemain des événements de 1848 et de la Commune.

ture de la responsabilité. Désormais c'est le mauvais fonctionnement du service de police qui sera incriminé, mais l'idée de responsabilité solidaire des habitants subsiste, le système est donc hybride. Qui est fautif ? C'est le service de la police. Qui paiera ? Ce sont les habitants.

A) La place faite dans la loi à l'idée de faute du service de police.

La loi maintient la présomption de faute à l'égard de la commune, mais elle peut être renversée ; il s'agit d'une présomption *juris tantum* et non plus *juris et de jure*, comme sous le régime de vendémiaire. La loi prévoit trois cas d'exonération :

1°) Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures (qui étaient en son pouvoir ont été prises, à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs.

2°) Lorsqu'on est dans une commune où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée.

3°) Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

B) La place faite à l'idée de responsabilité des habitants.

Les dommages-intérêts sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune — et non pas contribuables — en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. (2)

(2) L'intention des auteurs de la loi apparaît clairement dans les discussions parlementaires :

M. Batbie. — « Ainsi, il est bien entendu que lorsqu'une commune est riche, par exemple lorsque, située dans les mon-

§ 2. — *Le fonctionnement de la loi de 1884.
Critiques auxquelles elle a donné lieu*

Le système a quelque chose de bâtard ; on ne sait plus si ce que l'on reproche à la commune, c'est le mauvais fonctionnement de son service de police ou la faute de ses habitants. Le deuxième alinéa de l'article 108 implique bien qu'il s'agit d'une faute du service de police, puisqu'il exempte de toute responsabilité les communes qui n'ont pas la disposition de ce service, mais alors pourquoi ne pas mettre l'indemnité à la charge du budget commun au lieu de celui des particuliers ? Cette critique, qui peut trouver une réponse dans le fait que la commune est encore considérée comme un groupement privé, n'est pas la plus grave de celle que l'on peut adresser à la nouvelle loi.

a) Partout où la commune ne dispose pas de la police, les victimes n'obtiennent aucune indemnité ; c'est le cas pour Paris, Lyon, Marseille et toutes les villes où la police est entre les mains du Préfet ; la commune est irresponsable en vertu de la loi, et la victime se heurte au principe de l'irresponsabilité de l'Etat. Or, c'est justement dans les grandes villes que les possibilités de troubles sont

tagnes, elle a des forêts à sa disposition, dont l'exploitation constitue une richesse considérable, lorsque la caisse municipale regorge d'argent, la commune fera simplement l'avance des dommages-intérêts et qu'on pourra les recouvrer sur les habitants, même sur ceux qui auraient fait leur devoir et qui ne seraient pas en faute. »

M. le Rapporteur. — « Parfaitement ! La commune transmettra ainsi à l'avenir le patrimoine qu'elle a reçu du passé ; c'est aux habitants du présent à ne pas compromettre la situation par leur faute ! »

les plus grandes et ceci n'est pas une simple vue de l'esprit. L'époque qui s'étend de la fin du xix^e siècle au début du xx^e, est particulièrement fertile en désordres de toutes sortes. L'assassinat du président Carnot à Lyon par l'anarchiste italien Caserio entraîne le pillage de toutes les boutiques tenues par des commerçants, dont les noms présentent une consonance italienne. L'Etat octroie des indemnités, mais à titre purement gracieux. L'iniquité de la loi de 1884 engendre d'ailleurs à ce moment le dépôt d'une proposition de loi. En 1907, éclatent les troubles du midi, dus à la mévente du vin, en 1908, c'est la Seine-et-Oise qui est touchée ; des troubles éclatent à Villeneuve-Saint-Georges et Draveil-Vigneux, en 1909 à Paris à la suite de la mort de Ferrer.

b) Une deuxième critique que l'on peut adresser au système de 1884, c'est l'incertitude qui règne au sujet de l'exception prévue par l'article 108-1^o ; la jurisprudence s'est d'abord montrée très sévère dans l'admission de la preuve par la commune de l'absence de faute ; l'action doit avoir été aussi bien préventive que répressive (3). Le maire doit avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour éviter les troubles ; à la première menace de troubles, il doit prendre un arrêté contre les rassemblements, ou, s'il en existe déjà un, rappeler les habitants de la

(3) Waldeck-Rousseau fit remarquer que si la loi de 1884 constitue le maire ou, pour mieux dire, la commune responsable des dommages qu'auront causés les attroupements, c'est purement et simplement un corollaire de la disposition par laquelle cette même loi a confié à la commune, dans la personne de son maire, le soin de prévenir de semblables désordres ; c'est la sanction, la conséquence légitime et nécessaire des droits étendus de police qu'elle a remis en ses mains et en ses seules mains.

commune à son exécution ; il doit « faire usage de son autorité morale » (D. 03-2-292) ; « se mettre en contact avec la population égarée » (D. 01-1-469) ; « payer courageusement de sa personne » (D. 06-2-213). Ce n'est qu'à cette condition que la commune sera exonérée de toute responsabilité. Il faut reconnaître que dans les petites communes où le maire n'a à sa disposition que le garde champêtre, malgré toutes ses précautions, les troubles ne pourront être empêchés. La jurisprudence est parfois excessive dans les conditions qu'elle pose. M. Politis, dans sa note sous l'arrêt Ville de Cluses (6 juillet 1908, D. 10-1-73), souhaiterait que le risque soit introduit : « les soulèvements économiques apparaissent malheureusement comme un fait normal et les dommages qui en résultent comme un risque ordinaire de notre vie sociale. Une haute conception de la justice et de la solidarité devrait conduire à la réparation de ce risque lors même que l'autorité municipale n'aurait commis aucune faute. La commune devrait être dans tous les cas responsable envers les particuliers, comme une sorte de grande association légale d'assurance mutuelle. Elle en supporterait en principe la charge, mais il serait également équitable qu'elle eût un recours contre l'Etat en cas de fautes commises par ses agents, lorsque pour la police il se substitue à la commune ... ». L'arrêt Riquier du 31 mai 1910 (Cass. D. 13-1-521, note Politis) allait rendre la réforme encore plus nécessaire ; alors que jusque-là les tribunaux judiciaires se montraient rigoureux à l'égard des communes, ils relâchent ici singulièrement leur sévérité. L'arrêt reconnaît en effet que « les désordres se sont produits avec une telle instantanéité qu'un arrêté, eût-il été pris, n'aurait pu être publié en temps utile..., que le maire ne pouvait en tout cas dis-

poser pour son exécution que du seul garde champêtre, dont le concours aurait été aussi inefficace que périlleux pour lui-même... et qu'un arrêté dépourvu de sanction est plus propre à surexciter qu'à maîtriser une foule ardente et passionnée ». L'intervention du maire, s'il avait été là, eût été inutile, attendu qu'étant en même temps patron « il n'aurait pu ni intimider les ouvriers, ni les faire rentrer dans le devoir ». La Cour excuse donc, à l'inverse des arrêts précédents, l'inaction du maire. Un tel flottement dans la jurisprudence n'était certes pas de nature à rassurer les administrés sur leurs droits éventuels en cas d'émeutes.

c) Un autre arrêt de 1910 (Commune d'Armentières, C.E. 23 décembre 1910, D. 12-3-129) vint montrer l'illogisme de la loi. Par application de l'article 106 de la loi, les dommages-intérêts sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune. Il en résulte que les victimes participent au financement de l'indemnité qu'elles doivent toucher.

d) Enfin, un cas particulier peut se présenter et en fait s'est présenté ; c'est celui où le maire de la commune est victime des troubles (arrêt Riquier précité). En tant que maire, il doit démontrer qu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour éviter les troubles et, s'il y réussit, il ne touchera rien.

SECTION II. — L'INTRODUCTION DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE : LE RISQUE SOCIAL

La loi du 16 avril 1914 met fin aux inconvénients de la loi de 1884 en introduisant la notion de risque. Désormais, que la commune ait ou n'ait

pas à sa disposition la police, qu'elle ait ou n'ait pas pris les mesures nécessaires, la victime sera indemnisée. La présomption de faute qui pesait sur la commune, présomption *juris tantum*, fait place à l'idée de solidarité nationale. Peu important les fautes du service de police, la responsabilité existe « qu'il y ait eu ou non des fautes commises dans la mise en œuvre des mesures de police incombant aux communes » (Trib. Bordeaux. 11 juillet 1932. S. 32-2-214). La responsabilité sans faute admise, cela veut dire qu'automatiquement ceux qui auront subi des dommages du fait d'émeutes seront indemnisés. La loi de 1914 est une loi d'exception (4) et par suite doit être interprétée restrictivement ; elle ne jouera que si certaines conditions sont remplies, conditions qui, il faut le remarquer, sont les mêmes que celles posées par le décret de l'an IV et la loi de 1884 : il faut qu'il s'agisse de crimes ou de délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Ce maintien dans le temps d'un texte identique a comme conséquence pratique l'utilisation encore à l'heure actuelle de la jurisprudence antérieure à la loi du 16 avril 1914. Si dans les rapports des tiers avec les communes, la responsabilité pour faute a fait place au risque social, le législateur de 1914 n'a pas exclu la théorie de la faute dans les rapports Etat et commune ; la grande innovation de la loi est en effet la participation de l'Etat ; d'après l'article 108, ce dernier participe pour moitié, en vertu du risque social, au

(4) C'est aussi une loi d'exception pour la compétence ; seuls les tribunaux judiciaires sont compétents, même dans les rapports Etat Commune.

paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'article 106 ; l'Etat prête son concours financier à la Commune, mais il répugne à l'introduction d'un concours automatique, forfaitaire ; il veut intéresser la commune au maintien de l'ordre public ; si celle-ci a fait preuve de négligence, d'une inertie regrettable, la participation financière de l'Etat sera réduite et inversement si elle a mis tout en œuvre pour prévenir les désordres, il lui en sera tenu compte par une diminution de sa contribution et par une augmentation corrélative de celle de l'Etat.

La loi de 1914 ne supprime donc pas la théorie de la faute du service de police ; elle l'écarte seulement dans les rapports de la victime et de la commune, lui substituant la théorie du risque.

§ 1. — *Les rapports de la commune avec les tiers*

Le régime actuel est exclusif du régime de droit commun, c'est-à-dire que les conditions posées par l'article 106 étant réunies, la victime se verra fermer les portes des tribunaux administratifs, si elle forme un recours basé sur une faute du service de police (Sté Immobilière de l'épicerie française. 10 juillet 1914-872). Ce n'est que si les conditions de la loi de 1914 ne sont pas toutes réalisées, que la victime pourra utiliser la procédure habituelle de la faute lourde du service de police (Louni Daoud, 28 mars 1924-354).

Trois conditions sont exigées par la loi : il faut qu'il y ait un dommage, que ce dommage résulte de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence, délits causés par un attroupement ou un rassemblement.

1^{re} condition : *il faut qu'il y ait un dommage.*

Le dommage peut avoir été causé soit aux personnes, soit aux propriétés publiques ou privées, sans distinguer entre les meubles et les immeubles (D. 05-1-469). Le dommage moral peut être réparé comme le dommage matériel (5). L'atteinte portée à l'honneur, et à la considération, les injures, les outrages publiquement proférés par une troupe ameutée engagent la responsabilité de la commune, si le préjudice causé peut devenir l'objet d'une évaluation pécuniaire ; on n'accordera généralement d'indemnité que si un dommage matériel est lié au dommage moral.

Le dommage doit être direct, c'est-à-dire doit être la conséquence de l'attroupement ou du rassemblement (P. 06-2-235 et 03-2-239). Une personne, poursuivie par une foule qui profère à son égard des cris de mort, se blesse en voulant sauter un obstacle ; il n'est pas douteux qu'il y a un lien entre le dommage et l'attroupement, bien que la chute de la victime ne soit pas due directement à un coup ou à une poussée de la foule (Cour d'Appel de Paris. Auzard, 17 octobre 1924. D.H. 24-672). Pour l'évaluation du dommage on ne tiendra pas compte de l'augmentation subie par la matière première ou la main-d'œuvre depuis que s'est produit le dommage. Ce préjudice n'est ni direct, ni immédiat. (Trib. Seine, 12 janvier 1917, Gaz. Pal. 1917-581, et Trib. Seine, 29 novembre 1917. Gaz. Pal. 1920-1-99).

Une question délicate se pose, celle de savoir si le bénéfice de la loi s'étend aux dommages causés

(5) Trib. Bordeaux, 11 juillet 1932, S. 32-2-214 : « Il n'apparaît pas que la dite association ait subi un dommage moral quelconque. »

par les forces chargées de réprimer l'émeute. Des arrêts anciens se prononcent pour l'affirmative (Cass. 23 février 1875, S. 75-1-219, et Cass. 27 avril 1875, S. 75-1-263 : « attendu que les dommages occasionnés par les moyens employés pour la défense ne sont que la conséquence de l'attaque qui les a rendus nécessaires »). Même solution dans un jugement plus récent du Tribunal de la Seine (Gaz. Tribunaux, 1931-1-267). L'émeute couvre tout, aussi bien les dégâts occasionnés par les troupes occupées à la répression que ceux qui sont l'œuvre des manifestants eux-mêmes. Cette interprétation semble peu conforme à l'esprit général de la loi de 1914 et à son texte ; il faut toujours se souvenir du caractère exceptionnel présenté par la loi sur le plan de la responsabilité. L'article 108 parle des émeutiers, ce qui exclut les dommages causés par les forces de la police. Le plus souvent, vu l'intensité de la lutte, l'échauffement qui règne de part et d'autre, il sera impossible de savoir si les dommages ont été le fait des manifestants ou de la police ; il y aura un tout indivisible ; mais lorsque cette indivisibilité n'existera pas, il faudra exclure l'application de la loi de 1914, la victime devant invoquer la faute lourde du service de police devant les tribunaux administratifs. C'est en quoi est intéressant l'arrêt Commune de Villeurbanne (Cour d'appel de Lyon, 4 juin 1937, D.H. 37-477) qui, à juste titre, constate que « le législateur n'a pu confondre dans une même disposition ceux qui portent atteinte à l'ordre et ceux qui sont chargés de le défendre ». Une pareille solution se justifiait par l'absence de toute indivisibilité, des agents ayant fait irruption dans un café, à la suite d'une manifestation qui venait de se produire dans la rue et y ayant blessé de paisibles consommateurs.

Les dommages, toujours sous la nécessité d'être directs, doivent avoir été causés sur le lieu de la manifestation. Des passants molestés par des agents de police dans une rue autre que celle où se produisait une manifestation, ne peuvent se prévaloir de la loi de 1914 pour deux raisons, le fait — et ceci rejoint la question examinée plus haut — qu'il s'agit de coups portés par des agents et le fait que l'ordre dans la rue n'est pas troublé. (Trib. de la Seine, 24 février 1937. Gaz. Trib., 1937-2-230).

2° condition : *les dommages doivent résulter de crimes ou délits commis par force ouverte ou par violence.*

Il faut donc que la cause du dommage soit qualifiée crime ou délit par la loi pénale et que ces crimes ou délits soient commis à force ouverte ou par violence. L'atteinte portée à la jouissance du fermier d'un pont à péage par les travaux des habitants d'une commune, exécutés illégalement, mais sans violence et sans aucune dégradation des objets loués, n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de la commune (D. 72-1-175). Des manifestations bruyantes se produisant à l'occasion de la fête d'un maire ne renferment pas l'idée de crime et de violence (S. 1873-2-71). Généralement les dommages se produisant au cours d'une fête, privés de l'idée de violence, n'engagent pas la responsabilité. C'est ainsi que le Tribunal de Charleroi (6) a jugé qu'une personne blessée au cours d'une fête par un jet d'oranges, ayant lieu en vertu d'une coutume locale, ne pouvait réclamer aucune indemnité à la

(6) 13 mai 1932, S. 32-4-30. Le décret de vendémiaire an IV s'applique encore en Belgique.

commune sur la base du décret de vendémiaire, « le groupe qui lançait des oranges agissait sans aucune mauvaise intention, sans l'intention, notamment, d'attenter à l'intégrité individuelle de qui que ce soit, mais dans le seul but de se récréer et de s'amuser » (7). Au contraire, les conditions exigées par la loi sont remplies dans le cas où on se trouve en présence de bandes armées, ayant pris le nom de gardes civiques et se maintenant un certain temps à la préfecture au mépris de l'autorité qui y résidait (D. 74-2-217).

Il importe peu que la victime n'ait pas opposé de résistance ou qu'elle ait été absente. (S. 1842-1-566).

3^e condition : *il faut que les crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence résultent d'un attroupement ou rassemblement.*

Alors que pour savoir s'il y a crime ou délit, il suffit de s'en rapporter à la loi, en matière d'attroupement aucune disposition législative n'existe ; on se trouve donc en pleine interprétation jurisprudentielle. Une loi du 27 juillet et du 3 août 1791 exigeait bien la présence d'au moins quinze personnes pour que l'on se trouve en face d'un rassemblement. mais à part quelques arrêts qui se sont appuyés sur cette disposition législative (D. 74-2-29), la plupart des

(7) Commune de Limoges, 2 juillet 1923 (Gaz. Pal. 1923-2-456). « Les actes dommageables ont été accomplis sous l'empire de sentiments divers, où la pitié, le désir de porter secours et sans doute aussi une vaine curiosité, avaient leur part, mais où l'intention coupable faisait totalement défaut... les expressions « à force ouverte ou par violence » visent des troubles, des émeutes et des séditions, où le peuple est en état de rébellion contre la loi et l'autorité, mais non les mouvements d'une foule pacifique qui n'est dominée par aucune idée de révolte ni d'hostilité. »

décisions judiciaires déclarent que la question de savoir si on est en présence d'un attroupement ou rassemblement est une question de fait (S. 72-1-224). Il est bien évident que l'on pourra considérer comme un attroupement la réunion d'une dizaine de personnes dans une petite commune rurale, réunion qui passera inaperçue dans une grande ville (8). Tout est donc cas d'espèces.

La jurisprudence exige que le dommage résulte de l'attroupement lui-même et non d'actes individuels, commis dans l'attroupement, mais détachables de celui-ci. Si deux individus en viennent aux mains au cours d'un rassemblement, si des pick-pockets mettent à profit un attroupement pour exercer leur talent, la commune ne saurait être responsable (9). L'arrêt Bailly-Maître (Cass. 10 janv. 1933; S. 33-1-129, note Rousseau) montre bien le travail d'analyse auquel se livrent les juges. Dans l'espèce une personne est blessée à la suite d'une bousculade sur le passage d'un cortège ; après une information « longue et minutieuse », l'arrêt constate que le dommage a pour origine « des actes individuels ayant déterminé une simple poussée de la foule » et résumant la jurisprudence sur ce sujet, M. Rousseau note que « le dommage doit être œuvre collective pour pouvoir être mis à la charge de la collectivité ».

Si sur ce point les tribunaux se montrent rigoureux, par contre peu leur importe le motif de l'attroupement (10), qu'il ait eu un but politique (S.

(8) Nikitenko, 31 décembre 1928, S. 29-2-46.

(9) Trib. du Havre, 3 juillet 1926, Gaz. Pal. 26-2-495. — D. 19-2-15 ; Rec. pér. des assurances, 1919-125.

(10) S. 76-1-257 : « La loi n'a pas distingué entre les diverses causes politiques ou autres, générales ou particulières qui ont occasionné ces attroupements. »

35-2-214), économique (S. 51-2-689) ; qu'il ait été à l'origine inoffensif et licite (S. 70-1-153, D. 36-2-63), il n'en est tenu aucun compte ; ce qu'il faut, c'est que l'attroupement prenne un caractère d'émeutes, de troubles graves.

De nombreux arrêts donnent une définition de l'attroupement (D.H. 27-548), définition bien mise en lumière dans les conclusions du procureur général Matter sous l'arrêt Bailly-Maître (Gaz.Pal. 33-1-561). Ayant fait le tour de la jurisprudence, il souligne que « les attroupements ou rassemblements, d'où sont résultés des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, doivent avoir le caractère de troubles graves, dangereux, tels qu'attentats, pillages, incendies, bref à tournure d'émeute ». L'exigence de telles conditions s'explique en songeant aux circonstances qui ont motivé principalement le décret de vendémiaire an IV ; il ne faut pas oublier que le texte de la loi de 1914 renferme le mot « émeutiers ». L'attroupement doit donc poursuivre un but illégal susceptible d'amener des désordres et des émeutes. La jurisprudence semblait définitivement assise, mais un jugement récent du Tribunal civil de Dôle vient jeter le trouble en la matière (24 février 1942, Gaz.Pal. 2 juin 1942). La boutique d'un commerçant de Dôle avait particulièrement souffert à la suite du bombardement de la ville et, pendant l'absence de son propriétaire, avait été mise au pillage par un certain nombre d'habitants ; le tribunal repousse la demande de la victime, en se basant sur le fait de guerre, exception prévue par la loi, mais en même temps donne une nouvelle définition de l'attroupement, définition beaucoup moins restrictive que celle donnée jusqu'alors et qui aurait permis au requérant d'obtenir une indemnité, s'il n'y avait pas

eu fait de guerre. Pour le tribunal civil, il y a attroupement, quand des individus se trouvent groupés pour commettre des délits et non pas seulement quand des manifestants sont délibérément en rébellion contre l'autorité et animés d'une volonté unique. Il fonde son argumentation sur le fait que la loi de 1914 n'a pas un caractère restrictif, mais qu'au contraire elle a voulu étendre le bénéfice de la réparation en y associant l'Etat qui doit répondre pour une large part en vertu du risque social et que l'on ne doit pas ajouter une condition que la loi ne prévoit pas. Une telle interprétation n'est pas exempte de toute critique ; il est bien évident que la victime a une situation beaucoup plus favorable depuis la loi de 1914, puisque la commune ne pourra s'exonérer de sa responsabilité, en montrant qu'elle n'a commis aucune faute ; mais si le fondement de la responsabilité a changé, si la présomption de faute a fait place au risque, par contre la nature des faits générateurs du droit à indemnité n'a pas été modifiée. Certes il est exact que la loi de 1914 ne parle dans son article 106 que d'attroupement, mais il faut en rapprocher l'article 108 qui parle d'émeutiers. Dans toute loi instituant un régime d'exception, sans vouloir être par trop esclave de la forme, il convient toutefois de donner à tous les mots leur pleine valeur. Les articles de la loi forment un tout indivisible ; ils ne peuvent être traités séparément. La lettre se rencontre d'ailleurs ici avec l'esprit qui anime la loi, car il est bien certain que le législateur de 1914 n'a pas entendu, par exemple, indemniser les personnes victimes d'une bande de voleurs au cours d'un attroupement, solution à laquelle conduirait la décision du tribunal de Dôle, si on l'adoptait.

En résumé, en conservant la jurisprudence tra

ditionnelle, la victime ne pourra se prévaloir de la loi de 1914 que si elle a subi un dommage du fait de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements à caractère d'émeutes. Si toutes ces conditions ne sont pas réunies, la victime devra, devant les tribunaux administratifs, prouver la faute lourde du service de police. C'est particulièrement en matière d'occupations d'usines que l'on a pu voir combien la loi était considérée comme une loi d'exception. A première vue, la loi semble applicable et le juge des référés a été reconnu compétent pour prescrire les mesures provisoires utiles à l'instruction du fond du litige dont serait compétemment saisi le tribunal dont il fait partie. (11)

a) Le plus souvent, il y a eu des dommages ; par suite de l'inaction ou parfois de l'action des ouvriers, des marchandises ont été détériorées.

b) Il est facile également de trouver des crimes ou des délits ; si les ouvriers se sont introduits dans les bureaux personnels du patron (12) à l'aide de menaces et de violences, ont mis à sac la comptabilité, il y aura violation de domicile par appli-

(11) Cour d'appel de Paris, 10 mars 1937. D.H. 1937-210 : « Il suffit au juge des référés pour motiver sa compétence, de constater que l'occupation des locaux poursuivie, malgré la volonté de la direction, par la masse des ouvriers en grève, restés groupés dans les locaux dont ils n'avaient pas la libre disposition, avait pu entraîner les conditions d'application de la loi du 16 avril 1914, sans qu'il ait à se prononcer, en préjugant ainsi le fond du droit, sur le point de savoir si les conditions d'application de cette loi avaient été réellement réunies. »

(12) L'usine, n'étant pas elle-même considérée comme le domicile du patron, son occupation ne constitue pas un délit. En sens contraire, D. 20-2-111 et S. 16-1-176.

cation de l'article 184 du Code pénal (13) ; de même, à condition qu'il y ait des violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, on pourra faire appel à l'article 414 du Code pénal, qui punit l'atteinte à la liberté du travail. S'il y a eu pillage de denrées ou si des dégâts ont été causés aux marchandises, ce seront les articles 440 et 442 qui s'appliqueront ; l'article 341 jouera, si le patron a été séquestré.

c) Ces crimes ou délits devront, pour répondre aux conditions exigées par la loi du 16 avril 1914, avoir été commis à force ouverte ou par violence, condition déjà impliquée dans les articles 184 et 414. Il faudra donc faire cette preuve, si on utilise les articles 440, 442 et 341.

En fait, le plus souvent on se trouvera en dehors du domaine d'application de ces textes ; dans la majorité des cas, les ouvriers ne se sont pas introduits par la violence dans les locaux industriels ; ils sont entrés comme chaque matin à l'heure habituelle sous un aspect inoffensif et tranquille et c'est ensuite, une fois à l'intérieur, qu'ils ont manifesté leur intention de se maintenir sur les lieux au delà de la durée journalière légale, de faire, ce que l'on a appelé, « grève sur le tas ». La loi du 5 avril 1884, modifiée par celle du 16 avril 1914, avait bien eu en vue les dommages causés par les grèves, mais, dans la pensée du législateur d'alors, il s'agissait du désordre qui avait lieu sur la voie publique, prenant le caractère d'émeutes. En matière d'occupation

(13) Pour qu'il y ait violation de domicile, il faut que le délinquant se soit introduit à l'aide de menaces ou de violences ; celles-ci doivent avoir eu lieu avant l'occupation des lieux et non pas postérieurement. Gaz. Pal. 1936-2-252 et Cour d'appel de Paris, 26 mai 1942. Gaz. Pal., 8 août 1942.

d'usines, la forme est toute différente ; le calme règne apparemment ; alors que dans l'aspect classique des grèves, la police devait intervenir pour mettre fin au tumulte, ici c'est son intervention qui risquerait d'engendrer un tumulte qui n'existe pas jusqu'à présent (14). On est bien en présence d'un rassemblement, mais il ne présente pas du tout le caractère tumultueux exigé constamment par la jurisprudence. Aussi, les patrons, victimes d'une occupation de leurs usines, se sont-ils vu refuser le droit de faire jouer la loi de 1914, parce que justement cet élément de désordre, d'émeute faisait défaut. C'est seulement lorsque les ouvriers se sont introduits avec violence dans les ateliers, lorsque le désordre est venu de l'extérieur, de la voie publique que le recours des patrons a été déclaré recevable. L'émeute doit avoir pris naissance dans un lieu public, peu importe qu'elle se soit étendue ensuite à un lieu privé. (15)

Un arrêt de cassation récent reste dans la ligne tracée par la jurisprudence ; la loi de 1914 est applicable parce que les ouvriers grévistes ont fait irruption dans l'usine, parce que des piquets de grève ont été organisés à l'intérieur et sur la voie publique, les autres conditions posées par la loi étant d'autre part réalisées (Ville de Lille. Cass. 23 juin 1942, S. 42-1-145).

La responsabilité des communes en cas d'émeutes ne joue pas dans tous les cas. La loi a prévu une exception et des atténuations : l'attitude de la victime a un rôle important.

(14) La question de savoir si la commune, en ne faisant pas intervenir son service de police, est responsable, a été examinée dans la 2^e partie, chapitre I, section 1, § 2.

(15) D. 36-2-63 ; S. 32-2-214 ; Sté. des Colles du Nord, 6 mars 1937, R.D.P., 1937-140.

1° L'exception

La loi n'est pas applicable lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre. La jurisprudence interprète assez largement l'expression fait de guerre, pour l'étendre aux dommages dus aux circonstances nées de la guerre (16). Des pillages commis par des réfugiés, au moment de l'exode de 1940, ne sont pas des faits de guerre en eux-mêmes, mais sont intimement liés à eux et par suite ne peuvent engager la responsabilité des communes (17). Par contre, l'exception ne peut être opposée au requérant, lorsque le pillage est dû à un attroupement, conséquence de la nouvelle de la mobilisation (18). Sur le plan juridique, l'idée que la mobilisation n'est pas la guerre subsiste.

2° Les atténuations et même la suppression de toute responsabilité de la commune suivant l'attitude de la victime.

La loi de 1914, en introduisant l'idée de risque, n'a pas voulu rendre désormais l'administration responsable d'une façon aveugle envers toutes les victimes. On ne peut mettre sur le même plan la personne qui est blessée chez elle par une balle venant d'un attroupement anonyme se produisant dans la rue et celle qui l'est en prenant part à une manifestation. Si la logique conduit à pareille distinction, l'article 109 de la loi lui donne une base juridique ; il prévoit un recours des collectivités, commune et Etat, contre les auteurs et complices du désordre.

(16) Tribunal Lille, 3 janvier 1920. Gaz.Pal. 20-1-438.

(17) Trib. de St-Pol, 5 octobre 1940. Gaz.Pal. 40-2-92. Des recours ouverts aux victimes des pillages de l'exode de 1940, par Henri Hergé (Gaz.Pal. 1941-2. doct. 32).

(18) Trib. de la Seine, 12 janvier 1917. Gaz. Tribunaux, 18-2-154.

Si on appliquait la théorie du risque d'une façon automatique, on arriverait à l'absurdité suivante : la Commune indemniserait toutes les victimes sans distinguer suivant leur comportement, et se retournerait ensuite vers les manifestants, y compris ceux qu'elle aurait déjà indemnisés, pour reprendre à ces derniers ce qu'ils auraient touché en tant que victimes. L'administration reprendrait d'une main tout ou partie de ce qu'elle aurait donné de l'autre, encore pourrait-elle se heurter à ce moment à l'insolvabilité du défendeur. Il est bien plus logique de considérer dès le début de l'instance quelle a été la conduite de la victime et de diminuer ou même de supprimer l'indemnité au cas où il apparaît que la personne lésée s'est comportée comme un manifestant. L'attitude de la victime peut prendre deux formes, ce peut être celle d'un curieux ou celle d'un manifestant.

a) Le curieux.

On peut le définir comme celui qui est sentimentalement étranger au but poursuivi par la manifestation ou à son objet. Il ne vibre pas comme les autres sous certaines colères, sous certaines passions. C'est un corps sans âme ; il veut voir seulement ce qui se passera. Il se joint volontairement à l'attroupement, alors qu'il pourrait très bien s'en écarter ; il doit donc assumer une partie des risques qui sont susceptibles de se produire. S'il est blessé, son indemnité sera réduite. (19)

b) Le manifestant.

Celui qui participe à un attroupement, verra, au cas de dommage, son indemnité très réduite ou

(19) Trib. Seine, 6 février 1935, Gaz. Tr., 35-2-180.
Dessaigne, 18 novembre 1936, Gaz. Tr., 36-2-465.

même supprimée dans certains cas. De nombreux arrêts ont élaboré cette jurisprudence, en particulier après les événements du 6 février 1934 (20). Un arrêt Rimaud (21) établit une distinction entre le manifestant de fait et celui qui, sans participer à la manifestation, l'a provoquée. Dans l'espèce, la Cour de Lyon, puis la Cour de Cassation, ont estimé que les actes de provocation du sieur Rimaud antérieurs à la manifestation et son « attitude agressive » n'étaient pas suffisants pour lui faire perdre le bénéfice de la loi. L'annotateur de l'arrêt critique à juste titre une telle solution. Il suffirait, écrit-il, « à l'organisateur ou à l'animateur d'un mouvement mené en rébellion contre l'autorité, de se dérober avant les faits délictuels ou criminels, pour qu'il conserve le bénéfice de la loi, et on peut se demander si une participation morale à des manifestations agissant à forme d'émeute n'est pas aussi regrettable qu'une participation matérielle à ces troubles ».

À côté du manifestant, il y a la victime d'une émeute qui a causé elle-même l'amplification de cette émeute et qui, même dans certains cas, l'a provoquée (arrêt Auzard précité). La loi de 1914 s'applique, mais les tribunaux tiennent compte de la faute de la victime, en abaissant le taux de la réparation qui lui est due. Par contre, il n'y a pas faute pour la victime de n'être point passée sur un chemin autre que celui où elle a été frappée par des grévistes, sans aucune provocation de sa part. En passant sur la voie publique, elle ne fait qu'exercer un droit (D. 05-2-265).

(20) Ramasso. Trib. Seine, 28 octobre 1936. Gaz. Tr., 36-2-464.

Vve Lammert. Trib. Seine, 28 avril 1937, G. Tr. 37-2-353.

(21) Cass., 18 novembre 1940. Gaz. Pal., 41-1-10.

Les conditions posées par la loi étant réunies, la victime touchera une indemnité soit complète, soit partielle, suivant son comportement. Qui va supporter la charge de cette indemnité (22) ? C'est alors que la théorie de la faute reparait.

§ 2. — *Les rapports de la commune avec l'Etat*

La grande innovation de la loi du 16 avril 1914 consiste dans l'introduction de la participation de l'Etat à raison du risque social. L'Etat n'est pas responsable pour faute. Le principe est le partage de l'indemnité par moitié entre l'Etat et la commune, mais la loi admet, suivant les circonstances, une augmentation ou une diminution (jamais une suppression totale, ce qui est une différence avec la loi de 1884) des sommes mises à la charge de la commune, ce qui entraîne une diminution ou une augmentation correspondante de celles mises à la charge de l'Etat. Si la commune a agi par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge ; si, au contraire, la commune n'a pas la disposition de la police ou de la force armée (23), ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir et ré-

(22) L'action civile de la victime n'est pas soumise à la prescription du droit commun de 30 ans ; comme le fait générateur du dommage est soit un crime, soit un délit, elle se prescrit par le même laps de temps que l'action publique, c'est-à-dire, d'après les articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle, 10 ans ou 3 ans. Dans ce sens : Cour d'appel de Paris, 4 novembre 1942, D.H., 1943-6.

(23) A Paris, les tribunaux n'ont pas à intervenir dans cette répartition des indemnités. D'après des conventions administratives, l'Etat participe toujours à 80 % des frais.

primer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions. Ce sont donc les mêmes exceptions de la loi de 1884 qui sont prévues, mais avec deux différences essentielles ; au lieu de jouer à l'encontre des victimes, elles jouent dans les rapports de la commune avec l'Etat et elles n'entraînent jamais, comme on l'a dit plus haut, une exonération totale de la commune, qui doit toujours supporter un minimum de 20 %. L'absence d'une fixation forfaitaire de l'indemnité à la charge de la commune, mais au contraire cette variation possible entre un minimum et un maximum, suivant l'attitude de la commune à l'égard de l'émeute, a pour but de l'intéresser au maintien de l'ordre (24). La loi de 1914 a ainsi heureusement concilié les avantages de la théorie du risque et de celle de la faute.

La victime ne doit pas mettre en cause directement l'Etat ; c'est à la commune seule qu'il appartient de le faire, en l'appelant en garantie (Trib. de la Seine, 10 janvier 1940, Gaz. Pal. 40-1-194). La commune et l'Etat ont un recours contre les auteurs et complices.

Pour ce qui est du versement des indemnités, le système de 1914 offre des avantages par rapport à celui de 1884. La somme est répartie entre les contribuables de la commune, au prorata du montant de leurs contributions, la victime exceptée. Des garanties de paiement sont prévues. Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit des contributions directes et des taxes d'octroi, le paiement en sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera

(24) Cette responsabilité est d'ordre public ; aucun déplacement de responsabilité n'est admis. Payen, 3 juillet 1914, D. 18-3-8.

remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue chaque année, en vertu d'un rôle spécial. L'emprunt et la création de ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en Conseil d'Etat.

APPENDICE

LA QUESTION DE LA RÉTROACTIVITÉ DE LA LOI DE 1914

D'après l'article 3 de la loi de 1914, les communes qui seront déclarées responsables des mêmes dégâts, commis antérieurement à sa promulgation, bénéficieront de l'application de l'article 108 nouveau, qui prévoit la participation de l'Etat. Il en sera de même pour les communes déjà condamnées, mais qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge.

a) Cette disposition transitoire ne peut jouer à l'égard de la Ville de Paris. Jusqu'à la loi du 16 avril 1914, celle-ci était complètement exonérée, sur le fait que c'était le gouvernement et non la municipalité qui disposait de la police. Vouloir lui appliquer cette disposition transitoire, c'eût été violer les droits acquis. Ainsi en a d'ailleurs décidé un arrêt de 1922 (Cass. D. 23.1.148).

b) Pour les autres communes la rétroactivité a joué. Il est certain que ces mesures nouvelles, conduisant à la participation de l'Etat, soulagent les communes, mais il est cependant un cas où l'application rétroactive des dispositions législatives nouvelles leur est préjudiciable ; même si elles prouvent qu'elles ont pris toutes les mesures pour prévenir les troubles, elles seront responsables, alors que

sous le régime de 1884 elles étaient complètement exonérées. Ainsi en a jugé un arrêt Ville d'Ay (D. 24-2-95) critiqué d'ailleurs par M. Jèze, qui se base sur les termes mêmes de l'article 3 paraissant avoir voulu rendre la situation des communes meilleure et non pire. « Il est certain, écrit-il, que ce texte vise uniquement la contribution de l'Etat à la dépense (ce qui est vraiment un bénéfice) mais non la suppression de l'exception d'irresponsabilité (ce qui n'est pas un bénéfice) ».



CHAPITRE II

LE RISQUE ET LA JURISPRUDENCE

Quel que soit le fondement de la responsabilité, l'attitude de l'Administration présente toujours les mêmes aspects ; elle peut causer des dommages soit par son action, soit par son abstention temporaire ou définitive. Ces deux situations ont fourni des cas d'application de la théorie du risque.

SECTION I. — L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

En matière de fonctionnement du service de police, c'est l'arrêt Walther (25) qui a introduit la responsabilité sans faute (26). Un immeuble de Marseille, à la suite d'une épidémie, se trouve contaminé. Le Maire ordonne sa destruction par le feu ; les sapeurs-pompiers, en exécutant l'ordre, communiquent le feu à un immeuble voisin ; le propriétaire de ce dernier intente un recours en responsabilité contre la ville. Il est évident que l'autorité municipale n'a fait que son devoir en luttant contre l'épidémie ; la police doit assurer, parmi ses nombreuses tâches, celle de la salubrité ; son inaction aurait au contraire constitué une faute lourde par application des règles habituelles de la responsabilité. L'action de l'Administration n'est donc pas fautive ; il resterait

(25) 24 décembre 1926, S. 27-3-34.

(26) M. Colliard, dans sa thèse sur le préjudice en droit administratif français, qualifie cet arrêt de rejeton issu d'une branche morte à cause de la loi de 1921 qui avait mis fin à cette jurisprudence.

toutefois à savoir si l'épidémie ne pouvait pas être enrayée par des procédés aussi efficaces, mais moins dangereux. Or, le recours du propriétaire n'est pas appuyé sur cette possibilité, mais seulement sur le fonctionnement défectueux du service, et d'après les considérants de l'arrêt la commune est responsable « alors même qu'il serait établi qu'aucune faute n'a été commise par les sapeurs pompiers dans l'accomplissement de la mission qui leur avait été confiée ».

C'est l'application de la théorie du risque exceptionnel de voisinage. Par rapport à l'arrêt Regnault-Desroziers il y a toutefois un progrès certain, se marquant par un affermissement de la théorie de la responsabilité sans faute.

a) L'arrêt Regnault-Desroziers, rendu d'ailleurs contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement Corneille, s'expliquait par les circonstances de guerre et il a subi également l'influence de la loi sur les dommages de guerre, alors en cours de vote. Rien de tel pour l'arrêt Walther.

b) En second lieu, jusque là, il s'agissait du risque créé pour les propriétaires voisins par la présence d'immeubles publics, particulièrement dangereux. Le fort de la Double-Couronne, le cuirassé Liberté étaient la propriété de l'Administration. Dans l'arrêt Walther, il s'agit de deux immeubles privés sur lesquels la puissance publique n'exerce aucun droit patrimonial ; elle n'intervient que par ses agissements. L'action de l'Administration sur un bien tiers, peut donc suffire à créer le risque exceptionnel de voisinage.

Mais c'est surtout dans les cas, où le service de police n'a pas agi, que la juridiction administrative a fait appel à la théorie du risque.

SECTION II. — L'ABSTENTION TEMPORAIRE
OU DÉFINITIVE DE L'ADMINISTRATION

Sous le régime de droit commun, l'inaction de l'Administration, dans son service de police, peut engager sa responsabilité, lorsqu'il y a faute lourde. Il est cependant des circonstances où d'une part une pareille attitude de la puissance publique n'a pas un caractère répréhensible et où, d'autre part, il serait injuste que la personne lésée ne soit pas indemnisée ; on passe alors de la théorie de la faute à celle du risque. C'est l'arrêt Couiteas qui en a fait application ; c'est lui qui a servi de fondement aux décisions prises à propos des occupations d'usines et qui aurait pu être également utilisé dans les affaires d'expulsion de locataires, si, jusqu'à une époque encore toute récente, une question de compétence n'était venue se greffer fâcheusement sur la question de fond. Il convient donc d'étudier l'arrêt de principe, c'est-à-dire l'arrêt Couiteas, les arrêts sur les occupations d'usines et enfin la question des expulsions de locataires.

§ 1. — *L'arrêt Couiteas* (27)

Le sieur Couiteas était propriétaire d'un vaste domaine en Tunisie, sur une partie duquel s'étaient installées sans droit des tribus arabes. Son droit de propriété formellement reconnu, il obtient un jugement ordonnant l'expulsion des occupants. L'huis-

(27) 30 novembre 1923, S. 23-3-57, conclus. Rivet, note Hauriou. Gaz. Pal., 1924-1-291. Revue de droit public 1924, p. 75 et 208.

sier chargé de l'exécution, informe le Procureur de la République, qui, après en avoir référé au garde des Sceaux, adresse des réquisitions légales au général commandant la région, lequel se refuse à mettre la force armée en mouvement. Couiteas s'adresse alors au supérieur hiérarchique du général, en l'espèce le général commandant le corps d'occupation, puis au résident général de France en Tunisie, qui, tous deux, s'abstiennent successivement, se conformant à des ordres reçus du gouvernement français. L'autorité administrative n'est certes pas obligée d'agir sur-le-champ ; elle dispose d'un certain délai, lui permettant de réunir les forces nécessaires, mais ici l'inaction de l'Administration prend un caractère définitif. Couiteas fait alors un recours en indemnité basé sur la faute lourde commise par la puissance publique en ne mettant pas à exécution le jugement d'expulsion qu'il a obtenu. S'agissant de rapports entre la France et un pays de protectorat, le requérant aurait pu voir sa requête déclarée irrecevable, sur le fait que l'on était en présence d'un acte de gouvernement ; mais le gouvernement, dans les débats qui eurent lieu au Parlement (28), s'était engagé à ne pas user de ce moyen détourné. Le commissaire du gouvernement Rivet conteste d'ailleurs, dans ses conclusions, qu'il s'agisse d'un véritable acte de gouvernement, étant donné d'une part que l'on est en présence d'un jugement rendu par un tribunal français au bénéfice d'un Français et, d'autre part, à cause de l'abandon, depuis 1870, pour les actes de gouvernement, du critère du mobile politique.

Le Conseil d'Etat, se jugeant donc bien compétent, va formuler deux propositions : •

(28) On voit par là l'importance que l'affaire avait prise.

1) Il n'y a pas faute pour l'administration à ne pas avoir prêté main-forte à l'exécution du jugement d'expulsion ;

2) Le requérant a droit à une indemnité.

1^{re} proposition :

En temps normal, l'Administration a l'obligation de se conformer à la chose jugée ; elle doit donner suite à un jugement d'expulsion, sinon elle est responsable sur le terrain de la faute. Il en est d'ailleurs de même vis-à-vis de la loi ; elle est obligée de la faire appliquer (29). Mais dans certaines circonstances de temps ou de lieu, la question mérite d'être examinée plus attentivement. Il suffit pour cela de s'en rapporter à la jurisprudence du Conseil d'Etat vis-à-vis des mesures illégales prises par le pouvoir exécutif pendant la guerre 1914-1918. La juridiction administrative a reconnu que, vu les circonstances, des décrets pris en matière législative n'étaient pas entachés d'excès de pouvoir, comme le décret qui supprimait pour les fonctionnaires la communication, avant toute mesure disciplinaire, de leur dossier, prévue par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (Heyriès, S.22-3-49 ; Fabre, 16 janvier 1920-38) ou le décret qui autorisait une réquisition (Société « Le Centre électrique », 9 juillet 1920-681) (30). Le Conseil d'Etat semble avoir trouvé une justification juridique de cette pratique dans le principe de la supériorité de la loi constitutionnelle. D'après l'article 3 de la loi constitutionnelle

(29) Société Van Outryve, 6 juillet 1934-789. Le fait de retarder de 6 mois par voie de disposition générale les mesures d'exécution d'une loi engage la responsabilité de l'Etat.

(30) Atteinte à la liberté du commerce par décret : Syndicat patronal de la boulangerie : 14 mai 1920-499.

du 25 février 1875, le Président de la République surveille et assure l'exécution des lois, ce que le Conseil d'Etat traduit par extension en droit d'assurer l'exécution des services publics. En temps de guerre, plus qu'en tout autre temps, les services publics ne doivent pas cesser de fonctionner. Pour assurer cette continuité indispensable, le chef de l'Etat peut révoquer un fonctionnaire sans le mettre à même de prendre connaissance de son dossier, réquisitionner par décret une usine. Ces mesures, si elles violent la loi ordinaire, sont conformes à la loi constitutionnelle et, par suite, sont valables (31). Cette jurisprudence de guerre, basée sur la légitime défense de l'Etat, a influé sur la solution donnée à l'affaire Couiteas, qui a consisté à ne pas censurer le refus de l'Administration de mettre à exécution le jugement d'expulsion. S'agissant des rapports entre la métropole et un pays de protectorat, la question du maintien de l'ordre public prend une importance particulière. Or, certainement, l'ordre aurait été singulièrement troublé, si on avait donné suite aux réclamations de Couiteas. L'huissier qui avait été chargé de faire des saisies de bétail pour compenser les frais du procès, avait été reçu par une pluie de pierres émanant d'une foule éva-

(31) Le commissaire du gouvernement Rivet, dans ses conclusions sur l'affaire Couiteas, justifie ainsi ces mesures : « Si vous avez cru pouvoir, dans ces différentes hypothèses, disculper l'autorité administrative du grief d'excès de pouvoir qui était formulé contre elle, c'est qu'il vous est apparu que, si essentiels que fussent les principes dont on invoquait la violation, il en était un qui, par son importance, devait les primer tous, à savoir la nécessité pour la société de vivre et le devoir pour le gouvernement chargé par la Constitution d'assumer en tous temps la marche de la machine administrative, de recourir, à l'occasion, aux moyens exceptionnels qui, seuls, peuvent en empêcher l'arrêt. »

luée à environ 300 indigènes. A quelle résistance n'allait-on donc pas se heurter, lorsqu'il s'agirait de mettre à exécution le jugement d'expulsion ! Aussi « le Président de la République qui, aux termes de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, « dispose de la force armée », a estimé qu'une raison majeure s'opposait à sa mise en action et a, à titre exceptionnel, *suspendu l'effet de la formule exécutoire apposée en son nom sur la minute du jugement* » (32), et l'arrêt est ainsi motivé : « Considérant qu'en prenant cette décision le gouvernement n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ; considérant que le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité... » on est donc bien en présence d'une mesure de légitime défense de l'Etat (33), mais ce n'est pas un retour à l'ancienne raison d'Etat, il ne s'agit pas d'un pouvoir arbitraire, le Conseil d'Etat a le contrôle de l'existence des motifs, s'il n'a pas toutefois le contrôle de l'opportunité.

(32) Conclusions du commissaire du Gouvernement Rivet.

(33) M. Jèze écrit dans la Revue de Droit public de 1924 : « Le refus d'exécuter la chose jugée est un trouble à la paix sociale, puisqu'il est de nature à pousser les individus à user de la violence pour se faire justice à eux-mêmes, mais l'exécution en toutes circonstances est aussi un trouble à la paix sociale. Lequel des deux dangers est le plus grave ? Lorsque c'est l'exécution qui doit avoir les conséquences les plus graves pour la paix sociale, le gouvernement, responsable de l'ordre et de la sécurité sociale, a le pouvoir de suspendre ou de refuser l'exécution de la chose jugée. »

2^e proposition : la victime a droit à une indemnité.

Le requérant a dans ses mains un titre valable, qui doit le rétablir dans ses droits, et il n'obtient pas cependant satisfaction : il subit par suite un préjudice anormal ; l'équilibre des charges est rompu à son détriment. Aussi, le Conseil d'Etat décide-t-il que « le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré..., considérant que le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait, *s'il excède une certaine durée*, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité ». Couiteas a donc reçu une indemnité pour le préjudice subi et cette indemnité a été considérée comme définitive, étant la contre partie de sa dépossession définitive (Héritiers Couiteas, 6 novembre 1936) (34). L'arrêt Couiteas, à cause des principes qu'il pose, a évidemment donné lieu à certaines réactions. Hauriou, en particulier, a voulu en limiter les effets en y voyant non pas un arrêt de principe, mais un arrêt d'espèce, uniquement dû aux circonstances tout à fait particulières de l'affaire (35). Au commissaire du gouvernement qui avait vu là un pas de plus dans l'évolution jurisprudentielle, il répond qu'il s'agit d'un pas de plus dans une voie exceptionnelle et dans une hypothèse dé-

(34) S. 37-3-3.

(35) Il est intéressant de faire un rapprochement avec la note de cet auteur sous l'arrêt Camès de 1895 (S. 97-3-33) où il se fait l'ardent défenseur de la théorie du risque.

terminée ; il redoute qu'on en arrive à admettre l'indemnité « dans tous les cas où un préjudice a été causé à un citoyen par le refus de l'administration d'exécuter une de ses obligations légales et lorsque ce refus se trouvera justifié par la légitime défense de l'Etat ». Les craintes d'Hauriou se sont trouvées réalisées dans l'arrêt *Compagnie des messageries fluviales de la Cochinchine* (36) ; le Gouverneur avait sursis à l'exécution d'un décret pour assurer « le maintien de l'ordre et la sauvegarde de nos intérêts nationaux », mais aucune indemnité n'est accordée à la Compagnie requérante qui ne subit pas du fait de cette situation des charges anormales ; a contrario c'est bien l'application de la jurisprudence *Couiteas* (37). Celle-ci a vu son domaine s'étendre, tout en conservant le double criterium posé par Hauriou, c'est-à-dire l'existence d'un préjudice anormal pour la victime et la menace de troubles graves justifiant l'inaction de l'administration. Ainsi en a-t-il été décidé pour les occupations d'usines.

(36) C. E., 14 mars 1924-297.

(37) Dans l'arrêt *Syndicat général de défense des grands vins de la Côte-d'Or* (C.E., 24 juillet 1936, D. 37-3-41, concl. Lagrange, note Waline), les requérants avaient invoqué, à l'appui de leur demande, la jurisprudence *Couiteas*. Il s'agissait du refus par le service de répression des fraudes (Service de police) de faire exécuter un jugement en matière d'appellations contrôlées, jugement présentant exceptionnellement un caractère réglementaire. Il n'y avait donc pas refus d'exécuter un simple jugement, mais un acte ayant force de loi. Les requérants avaient donc tort d'invoquer la jurisprudence *Couiteas*. Aucun trouble d'ailleurs n'était à craindre. L'administration est condamnée pour faute grave du service. A rapprocher de l'arrêt *Sté Van Outryve*, précité.

§ 2. — *La transposition de la jurisprudence Couiteas :
les occupations d'usines*

Cette forme moderne de la grève présente un intérêt considérable au point de vue juridique, car on la rencontre sous tous les chapitres de la responsabilité. Suivant les circonstances, les solutions appliquées ont été différentes. Si l'occupation a pris le caractère d'une émeute, on a fait appel à la loi du 16 avril 1914, c'est-à-dire au risque social (38) ; si l'occupation n'a pas présenté toutes les conditions exigées par cette loi, les patrons ont essayé de mettre en jeu la responsabilité de la puissance publique sur la base de la faute lourde commise par l'inaction de son service de police (39). Enfin, il convient maintenant d'examiner le cas, où les patrons, après avoir obtenu un jugement d'expulsion des grévistes, se sont vu refuser l'appui de la force publique pour assurer son exécution.

Certains industriels ont en effet demandé au juge des référés d'ordonner l'expulsion des grévistes, cette occupation, si elle n'avait pas le caractère d'un délit pénal, étant toutefois illégale (40). Comme l'écrit M. Croquez dans sa brochure sur les occupations d'usines et leurs conséquences, « un acte peut être illégal dans le sens large, s'il méconnaît la loi civile, sans tomber nécessairement sous le coup de la loi pénale. C'est pourquoi il n'y a nulle

(38) III^e partie, Chapitre I.

(39) II^e partie, Chapitre I.

(40) S. 37-2-46 ; Gaz. Pal. 1936-2-252 ; Gaz. Pal. 1936-2-237 ; Gaz. Pal. 1936-2-484 : « Un industriel est fondé à demander par la voie du référé l'expulsion, à l'aide de la force armée, si besoin est, des ouvriers grévistes qui occupent l'usine, cette occupation constituant une voie de fait et une violation du droit de propriété tel qu'il est proclamé et défini par l'art. 544 du C.C. »

contradiction dans une décision rendue au civil par le juge statuant en référé, constatant le caractère illégal de l'occupation et ordonnant l'expulsion des occupants sans droits ni titres ».

Munis de ce titre exécutoire, les patrons étaient en droit de penser qu'ils allaient obtenir l'évacuation immédiate de leurs usines ; mais une telle solution n'a pas prévalu dans tous les cas ; devant ce refus d'agir de la part de l'Administration, les industriels lésés ont formé un recours devant les tribunaux administratifs (41). C'est alors que la juridiction administrative a fait appel à la jurisprudence Couiteas, réalisant par là une véritable transposition.

a) *L'arrêt Société La Cartonnerie et Imprimerie St-Charles. (42)*

On retrouve exactement les deux propositions de l'arrêt Couiteas. Vu les circonstances, l'administration n'a pas commis de faute en ne donnant pas suite au jugement d'expulsion. Le préfet des Bouches-du-Rhône avait appris en effet que les organisations syndicales de la ville de Marseille s'étaient rendues solidaires des grévistes et il savait également que ceux-ci avaient l'appui moral de la population. La mise à exécution de l'ordonnance d'expul-

(41) Si le refus provenait d'une autorité municipale, le recours devait être intenté devant le Conseil de préfecture (décret-loi du 5 mai 1934), si au contraire, la police était aux mains de représentants de l'Etat, comme à Paris, et dans certaines villes (Lyon, Marseille, etc...), seul le Conseil d'Etat était compétent.

(42) 3 juin 1938, D. 38-3-65, note Appleton ; Semaine juridique, 38-2-834, note Mihura ; Revue de Droit public, 1938, concl. Dayras, p. 374 et suivantes. Dans le même sens : Sté « La Soie », 11 juillet 1939-471 ; Fonderies Franco-Belges, C.E., 15 janvier 1943.

sion risquait donc d'entraîner des troubles très violents qui auraient de beaucoup dépassé le trouble existant du fait de l'occupation présente. Entre deux troubles inégaux possibles, la balance doit toujours pencher en faveur du moins grave. Dans l'espèce, l'autorité administrative avait donc un motif légitime à ne pas agir ; si au contraire il avait été démontré que ces menaces de troubles étaient chimériques, ne reposaient sur aucun fondement, les pouvoirs publics auraient commis une faute en s'abstenant. L'intérêt général qu'il y a à faire respecter l'ordre, aurait été dans le même sens que l'intérêt particulier du patron à recouvrer sa propriété et sa liberté de travail. Le commissaire de gouvernement Dayras reconnaît qu'en matière de conflits sociaux « les autorités administratives ont le devoir de peser avec le plus grand soin toutes les répercussions possibles des mesures d'expulsion qui leur sont demandées et tout particulièrement lorsqu'il s'agit de faire intervenir la force armée ». Aux considérations sociales s'entremêlaient étroitement en 1936 des considérations politiques ; le Président du Conseil d'alors déclarait, le 6 juin 1936 à la Chambre, que c'est en vain que l'on attendrait de la part du Gouvernement la mise en action des forces de police pour expulser les grévistes (43). Tout ceci explique les considérants du présent arrêt : « Considérant que pour la période postérieure à l'ordonnance d'expulsion... l'autorité administrative, requise d'assurer l'exécution de cette ordonnance, était en principe tenue d'agir ; que toutefois l'éventualité de troubles graves qu'aurait pu entraîner une exécution forcée de la dite ordonnance, a pu constituer une circonstance exceptionnelle l'autorisant à dif-

(43) J.O., Ch. Déb., p. 1336.

férer son intervention ; que, compte tenu de ces difficultés spéciales, son attitude ne saurait être regardée comme illégale. » Si la puissance publique ne reçoit aucun blâme pour son inaction, le Conseil d'Etat tient compte également des intérêts de la victime, qui subit par suite de cette carence du service de police, un préjudice anormal. Reprenant les considérants de l'arrêt Couiteas, il juge que « le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ; que si, comme il vient d'être indiqué, l'autorité administrative a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force publique, tant qu'elle estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait être regardé comme une charge incombant à l'intéressé, *que si la situation ne s'est pas prolongée au delà du délai dont l'Administration doit normalement disposer, compte tenu des circonstances de la cause, pour exercer son action* ». Le préjudice n'est donc pas totalement réparé. Dans cet arrêt l'ordonnance d'expulsion avait été prise le 28 juillet et l'administration en avait eu connaissance deux jours après. Le Conseil d'Etat admet un délai de quinze jours avant l'exécution (44). Bien entendu, pour la période d'occupation antérieure au 28 juillet, où aucun juge-

(44) Le Conseil d'Etat, dans des arrêts ultérieurs, a maintenu ce délai de quinze jours comme la limite maxima dont dispose l'administration pour mettre à exécution l'ordonnance d'expulsion, après qu'elle lui a été notifiée. Voir : Soc. française de Transports et de Camionnages, 11 juin 1943. Gaz. Pal., 25 août 1943 et la note. Soc. des Etablissements Le Calvez, 30 septembre 1942-269.

ment d'expulsion n'avait été encore pris, aucune indemnité n'est prévue, le service de police n'ayant commis aucune faute lourde, en s'abstenant d'expulser les grévistes. Bien qu'étant une simple transposition de la jurisprudence *Couiteas*, il faut noter dans cet arrêt deux différences :

1) Dans l'arrêt *Couiteas*, l'indemnité était envisagée comme la compensation d'une dépossession jugée définitive. C'était au fond une véritable indemnité d'expropriation. La situation de la Société Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles est au contraire beaucoup plus avantageuse. L'indemnité est la contre partie d'une privation de jouissance temporaire, les ouvriers étant bien décidés à évacuer les lieux, lorsque leurs revendications auraient abouti. (45)

2) Avec le présent arrêt, il y a certainement une extension de la théorie du risque. Ce qui avait influé sur la solution à donner à l'affaire *Couiteas*, c'est surtout le fait qu'il s'agissait de rapports entre la métropole et un pays de protectorat ; ici aucune considération internationale ne peut excuser l'inaction de l'administration. Il faut toutefois noter la prudence du Conseil d'Etat, la porte n'est pas grande ouverte du côté de la responsabilité sans faute, mais simplement entrebâillée. Ne sont admises à la franchir que les affaires où des troubles graves sont à redouter, justifiant ainsi cette « circonstance exceptionnelle ».

b) *Les critiques faites à cette jurisprudence.*

1) M. Appleton, dans sa note sous cet arrêt, fait

(45) C'est là une différence avec les occupations d'usines qui eurent lieu en Italie, après la guerre 1914-18, où les ouvriers entendirent se substituer entièrement aux patrons.

une critique d'ordre pratique et non pas juridique. Le caractère légal étant reconnu à l'inaction de l'Administration, ses fonctionnaires seront dégagés de toutes responsabilités ; ils seront par là même encore plus enclins à s'abstenir qu'à agir, dès que certaines difficultés apparaîtront. (46)

2) M. Jèze prétend que la garantie pour les victimes est illusoire. La procédure est certes facile ; il suffit au patron de s'adresser à l'autorité judiciaire pour obtenir une ordonnance d'expulsion. Si l'Administration refuse d'y donner suite, il obtiendra une indemnité. En fait, on a constaté que dans certaines régions les autorités judiciaires, subissant la pression du gouvernement, ont refusé d'ordonner l'expulsion des occupants. Il en est résulté une inégalité entre les patrons, victimes d'une occupation, suivant les régions. Ceux qui ont obtenu une ordonnance d'expulsion ont bénéficié d'une indemnité, refusée à ceux qui avaient invoqué la faute lourde du service de police (47). « Il est même arrivé, note M. Jèze, que des Procureurs de la République, agissant sur les ordres du Gouvernement, ou pour faire leur cour au Gouvernement, aient enjoint à la police de ne pas exécuter des ordonnances judiciaires d'expulsion. Le Conseil d'Etat est alors incompetent pour examiner une demande d'indemnité, car ce se-

(46) Dans le même sens, M. Cuche (D.H. 1939, Revue juridique, p. 9).

(47) La jurisprudence établie par le Conseil d'Etat en 1938 a créé entre les industriels, qui avaient leurs usines occupées dans des conditions semblables, une inégalité suivant qu'ils s'étaient préoccupés ou non d'obtenir un jugement d'expulsion. Depuis l'affermissement de cette jurisprudence, cette critique a beaucoup moins de poids, car les patrons doivent connaître maintenant la procédure à suivre pour recevoir une indemnité.

rait connaître des conséquences de l'ordre donné par une autorité judiciaire, de ne pas exécuter une décision judiciaire ». M. Jèze critique également le délai accordé à l'Administration ; l'indemnité doit comprendre le préjudice subi, depuis le moment où le service de police est mis en demeure d'intervenir. Cependant, cet auteur approuve, dans son principe, cette jurisprudence. Dans le numéro de janvier 1943 de la Revue de Droit public, il reconnaît que l'intérêt public peut exiger « qu'un jugement régulier passé en force de chose jugée ne soit pas exécuté, à cause du trouble social plus grand qui résulterait de l'exécution de la sentence. Dans ce cas, les gouvernants ont le pouvoir de donner l'ordre de suspendre l'exécution du jugement. Il y a là une question d'opportunité dont l'appréciation appartient aux gouvernants et à eux seuls », et plus loin, « les gouvernants (et leurs agents) ont le pouvoir de donner à la force publique l'ordre de ne pas intervenir pour faire cesser le trouble. Il leur faut choisir entre deux troubles sociaux d'une gravité inégale. *Gouverner, administrer, c'est choisir le moindre mal.* »

§ 3. — *L'arrêt Braut (48) et la question des expulsions de locataires*

Récemment le Conseil d'Etat vient de prendre une décision inspirée par la jurisprudence Couiteas. Il s'agissait d'un refus prolongé par l'autorité administrative de donner suite à un jugement d'expulsion obtenu par un propriétaire à l'encontre d'un

(48) 22 janvier 1943, Revue de Droit public, janv. 1943. Gaz. Pal., 10 mars 1943, et la note.

de ses locataires, ouvrier en chômage et père de six enfants. L'expulsion a finalement eu lieu, mais après un très long délai. « Considérant que le justiciable nanti d'une décision judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique, pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dans les circonstances de l'affaire, *aucun motif tiré des nécessités de l'ordre public n'autorisait l'administration à différer son intervention*, et qu'en retardant pendant plus de 31 mois l'exécution de l'ordonnance de référé susvisée, les autorités chargées de la police ont commis une *faute lourde*, en raison de laquelle le requérant est fondé à demander à l'Etat réparation du dommage que cette abstention lui a causé... »

A contrario, on peut en déduire que si les circonstances de l'espèce étaient telles que l'ordre public était gravement menacé par l'exécution de l'ordonnance, le Conseil d'Etat aurait substitué le risque à la faute. S'agissant ici d'un chômeur, c'était à l'autorité judiciaire à prendre sa situation en considération par l'octroi éventuel d'un sursis. On pourrait très bien imaginer le cas où, à la suite d'une crise économique, de nombreux locataires se trouveraient sous le coup d'un jugement d'expulsion et se concerteraient pour résister à toute tentative d'exécution ; l'ordre public, par là même sérieusement compromis, l'administration ne commettrait certainement aucune faute en s'abstenant et le propriétaire, subissant un préjudice anormal, se verrait accorder une indemnité.

Il y a lieu de remarquer que le sieur Braut n'a touché comme indemnité que la moitié environ du

montant des loyers qui lui étaient dus. Le Conseil d'Etat, selon son habitude, a jugé que l'Administration disposait, avant d'être tenue d'agir, d'un certain délai — délai particulièrement long dans l'espèce — au cours duquel sa responsabilité n'est pas engagée.

On peut s'étonner de n'avoir un arrêt sur la question qu'en 1943, alors que les difficultés entre bailleurs et locataires ont caractérisé toute la période située entre les deux guerres de 1914 et de 1939. Il convient d'en trouver la raison dans la pratique regrettable adoptée par l'administration judiciaire et qui a consisté à déborder le cadre de sa compétence. Quelle est en effet celle-ci ? On peut la tirer de la formule exécutoire contenue dans le décret du 2 septembre 1871, modifié par la loi du 16 juillet 1940 : « Le chef de l'Etat français mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis, de mettre ledit arrêt (ou jugement) à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de première instance, d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis ». L'huissier doit donc obtenir l'exécution du jugement ; s'il se heurte à de la résistance, il peut *requérir* la force armée ; le ministère public a un rôle de surveillance et a également ce droit de réquisition qu'il ne faut pas confondre avec le droit de disposer de la force armée, lequel d'après l'article 3, § 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, devenue le § 5 de l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940, appartient au chef de l'Etat ou ses représentants. La réquisition exercée, l'huissier et le ministère public voient expirer leurs droits. La question de savoir si la force armée sera mise en mouvement pour assurer l'exécution

du jugement est de la compétence de l'autorité qui dispose de la force armée. Or, les circulaires des gardes des Sceaux, qui se sont succédé très nombreuses depuis 1924 jusqu'à 1938, ont singulièrement élargi les pouvoirs du Parquet (49). L'huissier devait demander, avant toute mesure, l'autorisation du ministère public, lequel avait le droit d'accorder des prorogations ou de soumettre l'expulsion à des conditions telles qu'elle était irréalisable. Il en résultait une suspension de la force obligatoire des jugements. Une telle pratique devait réagir sur les questions de compétence et par suite sur celles de responsabilité. Le Conseil d'Etat ne se déclarait pas compétent sur les demandes d'indemnité fondées

(49) Exemple de la circulaire du 6 juin 1936 :

« ...Par suite de la crise sans précédent qui paralyse l'activité commerciale et industrielle du pays, sans épargner non plus notre production agricole, nombre de débiteurs de bonne foi rencontrent des difficultés insurmontables pour faire face aux engagements qu'ils ont contractés envers leurs propriétaires ou tout autre créancier. Il en résulte à leur encontre des procédures de saisie d'exécution ou d'expulsion, qui risquent d'avoir pour eux des conséquences fatales, sans que leurs créanciers puissent, en raison de l'état économique actuel, en retirer un réel profit susceptible de justifier le trouble social qu'entraînent des mesures aussi rigoureuses. Certes il ne saurait être question de dénier aux créanciers le droit de prendre, en cas de nécessité, les dispositions propres à assurer la sauvegarde de leurs intérêts, mais l'application de mesures conservatoires doit constituer, en principe, une garantie suffisante sans qu'il y ait besoin de recourir à des actes d'exécution... Les magistrats du Parquet devront donc par une liaison étroite et constante avec les officiers ministériels de leur ressort, se tenir au courant de toute procédure d'exécution et intervenir à l'occasion de chaque cas d'espèce, soit en vue d'aboutir, par un rapprochement entre les parties, à un règlement amiable de la situation, soit, dans le cas où un accord s'avèrerait impossible, afin de prescrire, dans l'esprit le plus libéral, toutes les mesures de temporisation jugées opportunes... »

sur le retard apporté par un commissaire de police à exécuter un jugement d'expulsion, « considérant que les faits incriminés se rattachent directement à une décision de l'autorité judiciaire pour l'exécution de laquelle le commissaire de police a agi — ou plutôt n'a pas agi — d'après les instructions que lui avait données à cet effet le ministère public » (50). Le particulier, bénéficiaire d'un jugement d'expulsion, n'aura donc à sa disposition qu'un recours contre l'huissier pour faute, encore un arrêt récent (51) vient-il de supprimer toute responsabilité dans le cas où cet officier ministériel s'est heurté au refus du Parquet de donner son concours à l'exécution de cette décision de justice. La victime de cette inaction aura également le procédé de la prise à partie à l'encontre du ministère public, mais ce moyen, déjà difficile à mettre en œuvre, ne pourra jouer, lorsque le Parquet aura agi conformément aux instructions du Garde des Sceaux. (52)

Des circulaires du Garde des Sceaux des 22 février, 28 février et 28 mars 1941 viennent, comme l'écrit M. Esmein, « de faire régner à nouveau l'ordre dans la maison » (53). D'après celle du 22 février, « il ne peut être fait échec au droit pour les parties d'obtenir l'exécution des jugements devenus définitifs que dans des circonstances exceptionnelles, si l'ordre public est susceptible d'être troublé et à charge d'indemniser l'individu lésé du préjudice ainsi subi dans l'intérêt de la collectivité en-

(50) Soyer, 11 mai 1934, D.H. 34-353; Carné, 18 décembre 1935-1-266.

(51) Cour d'appel de Colmar, 2 mars 1938, D. 40-2-14, note Appleton.

(52) 30 avril 1937. Gaz. Pal., 37-2-242.

(53) Les mesures récentes relatives aux loyers. Gaz. Pal., 1941-1 doct., p. 74 et 147.

tière. *L'autorité administrative est en tout cas seule qualifiée pour apprécier, sous le contrôle du juge administratif, l'opportunité d'y voir apporter des dérogations.* L'autorité judiciaire ne saurait se substituer à elle sur ce point. Le Ministère public est en effet expressément chargé par l'article 46 de la loi du 20 avril 1810, de surveiller tant la régularité de l'exécution des jugements et arrêts que des lois elles-mêmes ; il ne peut donc être investi du pouvoir de faire obstacle à cette exécution ». Le Parquet retourne à son rôle légal, celui de tenir la main à l'exécution (54). Quant à l'huissier, il n'a plus à solliciter l'autorisation préalable du ministère public.

L'administration a donc seule à décider s'il est opportun de mettre ou non la force armée en mouvement (55). L'arrêt Braut montre bien comment ce pouvoir est loin d'être arbitraire.

Certains auteurs ont essayé de trouver une base légale à ce refus d'exécuter la chose jugée dans les dispositions constitutionnelles. « La disposition de

(54) « Le domaine des Parquets a ainsi pour objet le droit, tout le droit, mais aussi le droit seul. Les frontières du cas d'espèce marquent la limite de leurs pouvoirs. Là commence le domaine réservé de l'administration, juge unique des circonstances, seule maîtresse de ses actes » (Valson : les réformes opérées par les récentes circulaires du Garde des Sceaux en matière d'expulsion de locataires. *Gaz. Pal.* 20 et 25 juin 1942). Rapprocher des conclusions Rivet dans l'affaire Couiteas : « Le jugement prononcé, la période exclusivement judiciaire a pris fin... Dans l'acte de l'autorité administrative supérieure qui, sollicitée de faire agir la force publique pour exécuter la sentence du juge, prend une décision sur la réquisition dont une autorité militaire a été l'objet, nous ne voyons au contraire qu'une manifestation du pouvoir d'administrer... »

(55) Par contre, il ne lui appartient pas d'accorder de nouveaux délais pour l'exécution d'une décision de justice. Champsavoir, 11 décembre 1942. S. 43-3-24.

la force armée, écrit M. Mestre, constitue pour le Gouvernement un droit de nature constitutionnelle qui, par suite, doit primer les prescriptions de nature purement légale. La formule exécutoire porte d'ailleurs que les officiers de la force publique devront « prêter main-forte à l'exécution du présent jugement, lorsqu'ils en seront *légalement* requis ». Ne peut-on soutenir que la réquisition cesse précisément d'être « légale » lorsque les autorités constitutionnelles compétentes ont pensé que, pour les raisons les plus graves, elle ne doit pas être suivie d'effet ? » (56). Cette explication est certes très ingénieuse, mais suppose que le principe de la supériorité de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire s'impose aux tribunaux, ce qui n'est pas le cas en France. (57).

Il faut rendre hommage au Conseil d'Etat qui a établi cette jurisprudence, de l'avoir assortie de conditions rigoureuses, en exigeant des circonstances exceptionnelles, des menaces de troubles réelles et non pas fictives, réservant ainsi à la théorie de la faute la place d'honneur.

(56) Dans le même sens, M. Valson (article précité) :

« Or, si le pouvoir de disposition reconnu par l'article 3, § 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 implique logiquement pour l'Administration le droit de « prêter » cette force armée aux autorités judiciaires qui le requièrent, ne faut-il pas lui reconnaître, comme corollaire nécessaire, la possibilité de la « retenir » quand, pour des raisons graves dont elle est juge, sa mise en mouvement lui semble inopportune. »

(57) Arrighi : C.E., 6 novembre 1936, D. 38-3-1 : « Considérant qu'en l'état actuel du droit public français, ce moyen (inconstitutionnalité d'un décret) n'est pas de nature à être discuté devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. » Inconvénient minime si l'on songe à la discrétion des lois constitutionnelles de 1875 et 1940.

CONCLUSION

Aux termes de cette étude, on peut se demander si l'analyse qui a été faite de la jurisprudence correspond à une phase de l'évolution ou si celle-ci est complètement achevée. Parti du principe de l'irresponsabilité, ne va-t-on pas arriver à admettre la responsabilité du service de police pour une faute quelconque ? Certains auteurs l'ont pensé. Le service de police devait être déclaré irresponsable, estimait-on, pour ne pas paralyser ses initiatives. Avec l'admission de sa responsabilité, on a pu s'apercevoir de l'inanité de ces craintes. Forts de cette constatation, ces auteurs se prononcent donc pour un élargissement de cette responsabilité. « Le principe de la responsabilité, entrave à la bonne marche du service, écrit Chardon (1), est une idée qui remonte fort loin. Si l'administration a si longtemps bénéficié d'une irresponsabilité totale, c'est que, disait-on, elle ne serait pas sans inconvénients graves tenue des conséquences dommageables de ses actes, même fautifs. Mais la solution inverse ayant prévalu, on ne voit pas que les craintes anciennes se soient révélées fondées. C'est surtout avec le service de police que la responsabilité était jugée incompatible et, cependant, la résistance ayant fini, en dernier, par céder, sur ce point, on n'aperçoit pas que ledit service en éprouve quelque gêne. As-

(1) Thèse précitée, p. 120.

surément, la responsabilité de la puissance publique à raison du fonctionnement de la police, n'est engagée que sous certaines conditions. Mais il n'est pas difficile de discerner l'évolution qui se dessine : hier irresponsabilité complète, aujourd'hui responsabilité sous réserves, demain responsabilité sans réserves. Le procédé est d'ailleurs simple, on pourrait dire aussi qu'il est classique. On exige une faute d'une particulière gravité, mais il suffit de qualifier telle, celle qui, auparavant, était qualifiée faute légère. La terminologie peut ne pas changer, et les concepts se transformer profondément » ; et plus loin : « ...il est à présumer que la responsabilité de la puissance publique sera, à brève échéance, engagée par une faute quelconque du service de police. On s'apercevra alors que cela n'empêche nullement ce service de fonctionner dans des conditions normales ». Et ces auteurs tirent argument de certains arrêts du Conseil d'Etat qui admettent que le service de police a commis « une faute de nature à engager la responsabilité » (2). Cet argument ne nous paraît pas convaincant, car si l'on compare, à propos d'affaires semblables, les arrêts qui semblent admettre une faute quelconque, et ceux qui admettent la faute lourde ou grave, on s'aperçoit que leurs considérants visent dans les deux cas une conduite identique du service de police. Il suffit pour s'en rendre compte, de comparer les arrêts Thévenet et Le Guillon (3). On ne peut donc pas dire que l'on se trouve en présence d'un élargissement de la responsabilité avec les arrêts qui ne donnent au-

(2) Voir les arrêts Epoux Cantemerle, Lacour, Dame Coste, précités.

(3) Arrêts précités ; voir également les arrêts rendus en matière de feux d'artifices.

oune qualification à la faute. La nature spéciale du service de police continue toujours à agir sur les décisions du Conseil d'Etat. D'ailleurs, en admettant que les tribunaux administratifs, sous l'expression fallacieuse de faute lourde, sanctionnent en fait la faute légère, pourquoi alors une place assez importante est-elle réservée au risque ? (4). Tous les dommages occasionnés par le service de police ne sont donc pas répréhensibles. Dans certaines circonstances, la victime reçoit une indemnité, sans que l'administration soit prise à partie pour son action ou son inaction. En agissant ainsi, la juridiction administrative montre qu'elle n'est pas sur le point de rendre le service de police responsable de toute faute. Il y a lieu de remarquer que si le Conseil d'Etat a fait appel à la théorie du risque, il ne l'a fait chaque fois qu'en présence de circonstances exceptionnelles. Bien que le service de police soit favorable au développement de la responsabilité sans faute, c'est la responsabilité pour faute qui reste le principe, le risque n'étant que l'exception. Le risque, *ultimum subsidium*, est à tolérer, le risque panacée universelle, est à condamner. Telle est l'opinion que l'on peut formuler en s'aidant de la plus récente jurisprudence. (5)

(4) Chardon répond à l'objection en trouvant une faute jusque dans le risque : « l'indemnité finalement allouée au lésé n'est-elle pas plus que la réparation d'un risque social qu'on ne conçoit pas dans un Etat à l'autorité intacte — ferme, juste et puissante — la sanction d'une carence explicable peut-être, mais non excusable et en tout cas par ses causes immédiates ou lointaines, fautive. » p. 217.

(5) Voir les arrêts Braut et Société des Chaux et Ciments Valette-Vialard, précités.

Vu : *Le Doyen,*
G. RIPERT.

Vu : *Le Président,*
A. MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages généraux :*

- APPLETON. — Traité élémentaire de contentieux administratif, 1927.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 1933.
- BONNARD. — Précis de droit administratif, 1940.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel. T. III, 1925.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif, 1933, 12^e édition.
— Précis élémentaire de droit administratif, 1943, 5^e édition.
- JÈZE. — Cours de droit public, 1923-1924.
— Les principes généraux du droit administratif, 1926.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 1896.
- ROLLAND. — Précis de droit administratif, 1938.
- WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif, 1939.

II. — *Ouvrages spéciaux :*

- CROQUEZ. — Les occupations d'usines et leurs conséquences, 1936.
- DUEZ. — La responsabilité de la puissance publique, 1938.
- LALOU. — La responsabilité civile, 1943.
- MORILLOT, DE COROZE et MORAND. — Les occupations d'usines et leurs conséquences juridiques, 1936.
- TEISSIER. — La responsabilité de la puissance publique, 1906.
- TOULEMON et BLIN. — Le respect de la chose jugée et la crise de l'inexécution des décisions de justice, 1939.

III. — *Thèses :*

BODIN. — Les grèves avec occupation. Aix, 1938.

CHARDON. — Du cumul et de la coexistence des responsabilités en matière administrative. Paris, 1939.

CHATELAIN. — La compétence discrétionnaire du gouvernement dans l'application des lois et des jugements. Paris, 1942.

COLLIARD. — Le préjudice dans la responsabilité administrative. Aix, 1938.

DARROZE. — De la responsabilité des communes et de l'Etat au cas de troubles publics. Toulouse, 1924.

DEBEYRE. — La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique. Lille, 1936.

DEBRIE. — De l'intervention administrative dans les lieux de travail occupés par les ouvriers grévistes. Dijon, 1938.

DEFRENOIS. — La faute du service public. Bordeaux, 1937.

DONVAL. — Le refus des autorités publiques de déférer à la formule exécutoire. Rennes, 1939.

DUPEYROUX. — Faute personnelle et faute de service. Paris, 1922.

ENGIN SALIH. — Les principes généraux de la responsabilité des autorités administratives et leur application au cas d'émeutes. Strasbourg, 1939.

GAY. — Le préfet régional. Paris, 1942.

GESTIN. — Le cumul de la responsabilité de l'agent et de la personne morale administrative. Rennes, 1928.

GIULANI. — Le risque administratif devant la jurisprudence et la législation. Lyon, 1933.

GUILLLOT. — De la responsabilité de l'Etat et des communes à raison des dommages causés par les attroupements. Paris, 1920.

GUIRAUD. — La police et l'ordre public. Bordeaux, 1938.

HOCHE. — La responsabilité de l'administration peut-elle être engagée par l'occupation des lieux du travail par les salariés en grève ? Nancy, 1937.

KUO YU. — Quelques aspects nouveaux de la responsabilité sans faute de la puissance publique. Paris, 1940.

PERRINJAQUET. — De la responsabilité des communes en matière de police. Bordeaux, 1905.

SERRE. — Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute. Paris, 1926.

SOURDOIS. — De l'évolution, du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'Etat agissant dans l'exercice de la puissance publique. Bordeaux, 1908.

TEITGEN. — La police municipale générale. Nancy, 1934.

TIRARD. — De la responsabilité de la puissance publique. Paris, 1906.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'EVOLUTION HISTORIQUE	13
SECTION I. — L'ETAT	14
§ 1. <i>La théorie</i>	14
§ 2. <i>L'ébranlement porté à la théorie</i>	18
§ 3. <i>La faillite de la théorie</i>	21
SECTION II. — LA COMMUNE	25
§ 1. <i>La théorie jusqu'à 1889</i>	25
§ 2. <i>La théorie depuis 1889</i>	27
SECTION III. — CONCLUSION	33

DEUXIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE	35
CHAPITRE PREMIER. — <i>La faute du service de police</i>	41
SECTION I. — DOMMAGES DUS AU FONCTIONNEMENT MATERIEL DU SERVICE	41
§ 1. <i>Le service de police a mal fonctionné</i>	42
§ 2. <i>Le service de police n'a pas fonctionné ou a fonctionné tardivement</i>	45
SECTION II. — DOMMAGES DUS A DES ACTES ILLÉGAUX	51
§ 1. <i>Le détournement de pouvoir</i>	52
§ 2. <i>La violation de la loi</i>	56
§ 3. <i>L'incompétence</i>	69
§ 4. <i>Le vice de forme</i>	72

SECTION III. — LES CIRCONSTANCES DE TEMPS.....	73
§ 1. Mesures prises vis-à-vis des non nationaux..	74
§ 2. Mesures prises vis-à-vis des nationaux.....	77
SECTION IV. — L'ATTITUDE DE LA VICTIME.....	80
§ 1. Le requérant est un simple tiers aux yeux du service de police	80
§ 2. Le requérant a collaboré au service de police	82
SECTION V. — LE PATRIMOINE RESPONSABLE.....	86
§ 1. Le service responsable est-il bien le service de police ?	86
§ 2. La personne morale responsable	90
CHAPITRE II. — La question de la faute personnelle	95
§ 1. La faute personnelle	96
§ 2. Conséquences au point de vue responsabilité	104

TROISIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	127
------------------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER. — Le risque législatif : la responsabilité des communes en cas d'émeute.....	131
--	-----

SECTION I. — DU DÉCRET DE VENDÉMAIRE AN IV A LA LOI DU 16 AVRIL 1914 : SOUS LE RÉGIME EXCLUSIF DE LA FAUTE	131
§ 1. La loi du 5 avril 1884	133
§ 2. Le fonctionnement de la loi de 1884. Critiques auxquelles elle a donné lieu	135

SECTION II. — L'INTRODUCTION DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE : LE RISQUE SOCIAL.....	138
§ 1. Les rapports de la commune avec les tiers..	140
§ 2. Les rapports de la commune avec l'Etat....	154

APPENDICE. — La question de la rétroactivité de la loi de 1914	156
--	-----

CHAPITRE III. — Le risque et la jurisprudence	159
--	-----

SECTION I. — L'ACTION DE L'ADMINISTRATION.....	159
--	-----

SECTION II. — L'ABSTENTION TEMPORAIRE OU DÉFINITIVE DE L'ADMINISTRATION	161
---	-----

§ 1. L'arrêt Couiteas	161
§ 2. La transposition de la jurisprudence Couiteas : les occupations d'usines	168
* § 3. L'arrêt Braut et la question des expulsions de locaux	174
CONCLUSIONS	181
BIBLIOGRAPHIE	185

